

Шувалова Т. О.,
аспірантка

Донецького національного університету імені Василя Стуса

ЩОДО ПРОЦЕДУРИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ (БЕЗДІЯЛЬНОСТІ) АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ

Анотація. Стаття присвячена розгляду сучасного стану правового регулювання адміністративно-процедурних відносин в Україні. Обґрунтовано, що в сучасній державі обов'язковим елементом правової системи є законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами.

Виділено низку позитивних вад щодо змісту Закону України «Про адміністративні процедури», зокрема: закріплення узагальненого визначення адміністративної процедури та її принципів; поняття та форми адміністративного акту органу публічної адміністрації; встановлення порядку набрання його чинності та визнання нікчемності; врегулювання взаємовідносин адміністративних органів як з фізичними, так і з юридичними особами; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення; наділення учасників адміністративних правовідносин окремими процедурними правами; регламентація оскарження адміністративних актів у позасудовому порядку; встановлення принципів діловодства та правил документування діяльності адміністративного органу. Обґрунтовано складність правового регулювання інституту адміністративного оскарження в сфері митних відносин, що зумовлено: 1) розосередженістю норм по багатьох нормативно-правових актах; 2) різним суб'єктним складом залежно від виду адміністративного оскарження; 3) відсутністю встановлення єдиних строків та безпосередньо порядку оскарження.

Доведено ефективність запровадження в Україні моделі із ухваленням загального Закону про адміністративну процедуру, яким буде визначено єдиний порядок адміністративного оскарження рішень будь-яких органів публічної влади.

Ключові слова: адміністративні процедури, адміністративний орган, органи публічної влади, публічна адміністрація, адміністративне оскарження.

Вступ. В сучасній державі обов'язковим елементом правової системи є законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами. Якщо в низці західних та європейських країн це питання набуло свого врегулювання ще в ХХ ст. (у США Закон «Про адміністративну процедуру» було прийнято у 1946 році, у ФРН (1976 р.), Болгарії (1979 р., нова редакція – 2006 р.), Польщі (1980 р.), Данії (1985 р.), Італії (1990 р.), Австрії (1976 р., нова редакція – 1991 р.), Португалії (1991 р.), Нідерландах (1992 р.), Японії (1994 р.), Греції (1999 р.) тощо [1, с. 48], то в Україні тільки 17 лютого 2022 року було прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон № 2073) [2]. Систематизацію та кодифікацію адміністративно-процедурного законодавства Я. Б. Михайлюк визначає як один із найскладніших напрямів адміністративної реформи, що зумовлено, як складністю та багатогранністю відносин, які підлягають врегу-

люванню, так і великим масивом законодавства, що потребує перегляду [3, с. 58]. Особливо це стосується відносин, пов'язаних з процедурами адміністративного оскарження рішень, дій (бездіяльності) адміністративних органів та їх посадових осіб, адже це питання знаходить своє формальне врегулювання на рівні численних галузевих нормативно-правових актів.

Стан дослідження. Різні аспекти проблем адміністративно-процедурного регулювання знайшли своє відображення в роботах таких вітчизняних науковців, як: Я. Б. Михайлюк, З. Ю. Кунева, Т. Д. Мармилова, О. С. Лагода, А. М. Школик, І. В. Криворучко та інших [3–8]. Проте тривала адміністративна реформа в Україні, необхідність модернізації вітчизняної нормативної основи регламентування процедур адміністративного оскарження обумовлює підвищений інтерес до цієї проблематики.

Метою статті є правова оцінка положень Закону України «Про адміністративні процедури» щодо врегулювання інституту адміністративного оскарження на базі дослідження сучасної практики врегулювання досліджуваних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Інститут адміністративного оскарження запроваджено на сьогодні як на рівні базового Закону України «Про звернення громадян» [9] та і низкою галузевих нормативно-правових актів, які окремо встановлюють умови, ознаки, строки, порядок здійснення цієї процедури залежно від сфери публічно-правових відносин: Податковий кодекс України (Розділ II ст. 56 встановлює порядок оскарження рішень контролюючих органів в податковій сфері) [10]; Митний кодекс України (Глави 4 та 72 регулюють порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності митних органів та винесених постанов за митні порушення) [11]; Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (Розділ V присвячено оскарженню реєстраційних дій (бездіяльності) державного реєстратора) [12]; Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (Розділ VII встановлює порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності в сфері державної реєстрації прав) [13]; Закон України «Про Державний земельний кадастр» (Розділ V визначає загальні умови оскарження рішень, дій (бездіяльності) Державного кадастрового реєстратора) тощо [14]. При цьому, діє чисельна кількість підзаконних нормативних актів прийнятих відповідними органами, які також регулюють окремі питання процедур оскарження в адміністративному порядку: Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» від 21.10.2015 р. № 916 [15]; Постанова КМ України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого само-

врядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р. № 348 [16]; Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження форм процесуальних документів у справах про порушення митних правил» від 31.05.2012 р. № 652 [17]; Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах» від 02.03.2015 р. № 271 [18]; Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній митній службі України та її територіальних органах» від 23.11.2020 р. № 274 [19] та багато інших.

Слід зазначити, що наведені норми ухвалювалися в різний час і в межах різних реформ, тому, вони не відзначаються узгодженістю. На це звертає увагу під час свого виступу на круглому столі, присвяченому саме особливостям формування української концепції адміністративної процедури Л. Коваленко, зазначаючи що більшість цих актів не відповідають стандартам Ради Європи, зокрема, не забезпечують права особи на участь у вирішенні справи, що стосується її прав та законних інтересів [20, с. 46].

Відтак, як цілком вірно підкреслено у системному звіті Ради бізнес-омбудсмена у сукупності вони призводять до неоднорідного та фрагментарного регулювання як адміністративної процедури взагалі, так і інституту адміністративного оскарження зокрема [21, с. 14]. Безумовно, ступінь деталізації істотно різниться – від порівняно детального регулювання (наприклад, ст. 56 Податкового кодексу України – далі ПК України) до одної норми, що номінально декларує існування права на оскарження. Так, наприклад ч. 1 ст. 21 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» лише задекларовано, що суб'єкт господарювання вправі звернутися до відповідного центрального органу виконавчої влади щодо оскарження відповідних рішень органів контролю. Цією ж статтею представника влади зобов'язано розглянути таку скаргу в установленому законом порядку [22]. Частиною 1 ст. 43 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» встановлено, що постанови, розпорядження, приписи, висновки посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби у місячний термін можуть бути оскаржені в адміністративному порядку [23]. Близька норма за змістом закріплена й ч. 7 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [24]. Наведені норми свідчать про дуже поверхове закріплення правил оскарження в адміністративному порядку рішень, дій (бездіяльності) посадовців відповідної державної служби.

У Митному кодексі України (далі – МК України) Глава 4 присвячена процедурному врегулюванню порядку оскарження рішень (дій або бездіяльності) митних органів і розгляду звернень митними органами, норми якої певною мірою відрізняються від загального порядку, встановленого Законом України «Про звернення громадян», а також й Закону України «Про адміністративні процедури». Окрім цього, Глава 72 Розділу XVIII МК України врегулює процедуру оскарження постанов у справах про порушення митних правил. Також низкою статей МК України встановлено окремі положення, так би мовити «норми-згадки» щодо процедур оскарження конкретних рішень, дій (бездіяльності) посадовців митних органів

(ст. 15, 21, 55, 69, 256, 264, 340, 346, 350, 357, 410, 504, 512) [11]. З урахуванням такої логіки побудови законодавчого акту Г. Л. Малєєва виділяє загальне та спеціальне оскарження внутрі інституту адміністративного оскарження [25, с. 16–18]. Дійсно, на сьогодні саме в сфері в сфері митних відносин, слід звернути увагу на такі перепони правового регулювання, як: 1) складність механізму адміністративного оскарження, перш за все, із-за розосередженості норм по багатьох нормативно-правових актах; 2) різний суб'єктний склад залежно від виду адміністративного оскарження; 3) відсутність встановлення єдиних строків та безпосередньо порядку оскарження. Справа в тому, що підіймаючи питання адміністративного оскарження адміністративних актів митних органів, слід виходити також й із змісту ст. 56 ПК України, адже оскарження податкових повідомлень-рішень митних органів здійснюється саме в порядку, встановленому податковим законодавством, а воно містить суттєві відзнаки від митного. Зокрема, можна виділити низку відмінностей, які впливають із законодавчих актів:

1) ч. 1 ст. 26 МК України закріплено, що вимоги до форми і змісту скарг та інших звернень громадян, строки їх подання, порядок і строки їх розгляду визначаються Законом України «Про звернення громадян», в той час як норми ПК України містять відмінні від загальних строки на оскарження в адміністративному порядку – 10 робочих днів, що настають за днем отримання платником податків податкового повідомлення-рішення або іншого оскаржуваного рішення (п. 56.3 ст. 56 ПК України);

2) покладення обов'язку доведення правомірності нарахування на контролюючий орган (п. 56.4 ст. 56 ПК України) в той час як норми МК України взагалі не передбачають обов'язку митного органу доводити правомірність свого рішення (дії, бездіяльності);

3) встановлення обов'язку контролюючого органу, який розглядає скаргу платника податків, прийняти вмотивоване рішення та надіслати його протягом 20 календарних днів, наступних за днем отримання скарги (п. 56.8 ст. 56 ПК України) в той час як норми МК України не містять такої вимоги;

4) запровадження правила «мовчазної згоди» щодо рішення за скаргою платника податків в разі його не надіслання платнику податків протягом 20-денного строку або протягом строку, продовженого за рішенням керівника – така скарга вважається повністю задоволеною на користь платника податків з дня, наступного за останнім днем зазначених строків (п. 56.9 ст. 56 ПК України) в той час як норми ні МК України, ні загального Закону України «Про звернення громадян» не містять таких положень;

5) закріплення відкладальної дії рішення у разі подання скарги у встановленому порядку, що зупиняє виконання платником податків грошових зобов'язань, визначених у податковому повідомленні-рішенні (рішенні), на строк від дня подання такої скарги до контролюючого органу до дня закінчення процедури адміністративного оскарження (п. 56.15 ст. 56 ПК України) [10; 11].

Не вдаючись до детального аналізу положень Закону України «Про адміністративні процедури» [2], хотілося би рамково виділити окремі концептуальні положення, направлені на вирішення існуючих проблем на практиці саме при здійсненні процедури адміністративного оскарження, зокрема: 1) розширення системи принципів на яких ґрунтуються публічно-правові відносини (верховенство права, законність, рівність учасників

провадження перед законом, гласність і відкритість тощо) низкою принципів європейських стандартів, зокрема: а) обґрунтованості, що зобов'язує адміністративний орган забезпечити належність і повноту з'ясування обставин справи, в тому числі шляхом безпосереднього дослідження доказів та інших матеріалів, наданих йому заявником або скаржником (ст. 8); б) безсторонності (неупередженості), змістом якого є вимога до адміністративного органу щодо вжиття всіх заходів для запобігання конфлікту інтересів, не допускаючи участі посадових і службових осіб у розгляді й вирішенні адміністративної справи, якщо це пов'язано або може бути пов'язано з їх особистою, прямою чи опосередкованою заінтересованістю у його результатах (ст. 9); в) пропорційності, який означає що адміністративний акт відповідного адміністративного органу має прийматися з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких він спрямований (ст. 11); г) презумпції правомірності дій та вимог особи, яка передбачає що в разі виникнення сумнівів щодо правомірності дій та вимог особи внаслідок множинного трактування, норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності (ст. 15); д) гарантування права особі на участь в адміністративному провадженні (зокрема, особа наділяється правом витребувати, надавати документи, а також інші докази стосовно обставин справи; бути вислуханим до прийняття рішення адміністративним органом (ст. 17); 2) чітке визначення ініціювання процедури оскарження. Так, скарга має подаватися через орган, який прийняв оскаржуване рішення, вчинив дію або допустив бездіяльність. Останній, у свою чергу, зобов'язаний на наступний день після отримання скарги надіслати її з усіма необхідними матеріалами вищому органу, уповноваженому на її вирішення (ч. 1 ст. 82); 3) закріплення відкладальної дії оскаржуваного рішення. Йдеться про положення, що за клопотанням скаржника дія оскаржуваного акта може бути припинена (ч. 4 ст. 83); 4) розширення компетенційного складу дій суб'єкта розгляду скарги в результаті процедури адміністративного оскарження. Так, суб'єкт розгляду скарги вправі не тільки постановити рішення про задоволення заявлених вимог, а й зобов'язати підпорядкований орган прийняти новий акт на заміну скасованого або навіть самостійно його ухвалити (п. 1 ч. 1 ст. 85).

На доцільність та необхідність уніфікованого правового регулювання порядку адміністративного оскарження, який може застосовуватися незалежно від сфери суспільних відносин, що підтверджується досвідом практики застосування законодавства ЄС звернено увагу в низці сучасних наукових робіт [26, с. 129; 27, с. 3014; 28, с. 407; 29, с. 150–151].

Таким чином, встановлення єдиних правил процедури адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності будь-якого адміністративного органу на рівні загального рамкового Закону України «Про адміністративні процедури» представляється своєчасним і доцільним.

Висновки. Норми Закону України «Про адміністративні процедури» направлено на врегулювання процедур, які застосовуватимуться у відносинах органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду адміністративних справ. Зокрема, набуло визначення узагальнене поняття адміністративної процедури та її принципів;

засади та особливості адміністративного провадження; визначення процедурних питань щодо порядку прийняття рішення з адміністративної справи, форми адміністративного акта та його змісту, порядок набрання чинності та доведення до відома, умови нікчемності адміністративного акта; встановлено єдині правила процедури адміністративного оскарження.

Література:

1. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. К. : «Конус-Ю», 2010. 296 с.
2. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
3. Михайлюк Я. Б. Правове регулювання адміністративних процедур: сучасний стан та перспективи розвитку. *Право і суспільство*. 2020. № 1. С. 56–61. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/1_2020/part_2/12.pdf
4. Кунева З. Ю. Митні формальності: основи адміністративно-правової моделі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 194 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Kuneva_dis.pdf
5. Мармилова Т. Д. Підстави та порядок встановлення та реалізації митних пільг та преференцій в Україні : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 17 с.
6. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінськ, 2007. 187 с.
7. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація : дис. ... доктор. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 417 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2021/Shkolyk.pdf
8. Криворучко І. В. Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2018. 20 с.
9. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>
10. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
11. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n4063>
12. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. № 755. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>
13. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-04#Text>
14. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>
15. Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами : Наказ Міністерства фінансів України від 21.10.2015 р. № 916. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15#Text>
16. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : Постанова КМ України від 14.04.1997 р. № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-п#Text>
17. Про затвердження форм процесуальних документів у справах про порушення митних правил : Наказ Міністерства фінансів України від 31.05.2012 р. № 652. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z1015-12#Text>
18. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах: Наказ Міністерства фінансів України від 02.03.2015 р. № 271. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0484-15#Text>
19. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній митній службі України та

- її територіальних органах : Наказ Міністерства фінансів України від 23.11.2020 р. № 274. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-21#Text>
20. Коваленко Л. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» як ефективний спосіб захисту прав, свобод чи інтересів фізичних та юридичних норм. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції* : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 50–58.
 21. Адміністративне оскарження: поточний стан та рекомендації: Системний звіт Ради бізнес-омбудсмена. Київ, 2019. URL: https://boi.org.ua/media/uploads/system_aug2019/2_2019_sytem_ua.pdf
 22. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
 23. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>
 24. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
 25. Малеева Г. Л. Окремі проблеми правового регулювання процедури оскарження у сфері митної справи. *Форум права*. 2022. № 1. С. 13–20. URL: http://forumprava.pp.ua/files/013-020-2022-1-FP-Malieieva_4.pdf
 26. Михайлюк Я. Адміністративне оскарження: сучасний стан та перспективи розвитку. *Юридичний вісник*. 2020. № 4. С. 125–131. URL: <http://yuv.onua.edu.ua/index.php/yuv/article/view/1981/2076>
 27. Хмиз М., Ковалів М., Єсімов С. Поняття та зміст адміністративно-правового інституту досудового оскарження в Україні. *Traectoria Nauki=Path of Science*. 2021. № 9. С. 3011–3017. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyattya-ta-zmist-administrativno-pravovogo-institutu-dosudovogo-oskarzhennya-v-ukrayini/viewer>
 28. Прокопенко А. О. Досудове вирішення публічно-правових спорів та адміністративне оскарження: співвідношення понять в контексті їх нормативного закріплення законодавством про адміністративну процедуру. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 406–409. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2021/103.pdf
 29. Белінго В. Право на адміністративне оскарження: проблемні питання в контексті Закону України «Про звернення громадян». *European Political and Law Discourse*. № 6. 2019. С. 150–158. URL: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2019/2019-6-2/24.pdf>

Shuvalova T. Procedures for administrative appeal of decisions, actions (inactions) of administrative body

Summary. The article deals with the current state of legal regulation of administrative-procedural relations in Ukraine. It was justified that in the modern state a mandatory element of the legal system is the legislative adjusting of relations of public administration bodies with individuals and legal entities.

A number of positive issues were emphasized regarding to the context of the prepared Law of Ukraine "On Administrative Procedures", in particular: fixing the formalized designation of the administrative procedure and її principles; fixing the concept and forms of administrative act of the public administrative body; establishing the procedure of its entry into force and recognition of invalidity; proposals for regulation the relationship of administrative bodies to substantiate their decisions; conferring administrative procedural rights on participants in administrative relations; regulation of appeal of administrative acts out of court; establishing the principles of record keeping and rules for documenting the activity of the administrative body. The complexity of the legal regulation of the institute of administrative appeal in the field of customs relations is substantiated, which is: 1) the dispersion of norms in many regulatory and legal acts; 2) different subject composition depending on the type of administrative appeal; 3) lack of establishment of uniform terms and direct appeal procedure.

A number of positive aspects of the Law of Ukraine "On Administrative Procedures" were highlighted, which are aimed both to the realization of the rights, freedoms and legitimate interests of the individuals, and at the protection of the individuals from arbitrariness on the part of the public administration.

Key words: administrative procedures, administrative body, public authorities, public administration, administrative appeal.