



УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v5.2023.8>

В. Горбалінський,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

РІШЕННЯ СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ОБ'ЄКТ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Постановка проблеми. Якщо звернутися до положень КАС України, то з його положень впливає певний перелік підстав для оскарження, однією з яких є рішення суб'єкта владних повноважень. Таким чином, рішення суб'єкта владних повноважень є тим, що оскаржується в адміністративному судочинстві.

Аналіз праць багатьох вчених-юристів які присвячені проблематиці адміністративного судочинства дозволив звернути увагу на те, що питання правової природи рішень суб'єктів владних повноважень, сутності предмету та об'єкту оскарження в них досліджено недостатньо. У науці адміністративного права до цього часу бракує комплексних досліджень, присвячених таким поняттям, як «предмет та об'єкт оскарження» в адміністративному судочинстві. Також відсутнє чітке розуміння та співвідношення між собою цих понять, що призводить до термінологічної плутанини, проблем у правозастосуванні та судовій практиці.

У науці адміністративного права не вироблено єдиної концепції розуміння сутності поняття «рішення суб'єкта владних повноважень», що ускладнює формування чіткої та однозначної судової практики. Замість того, у сфері адміністративного матеріального законодавства використовуються різні терміни для позначення видів рішень суб'єктів владних повноважень, зокрема такі, як «акт», «адмі-

ністративний акт», «індивідуальний акт», «нормативно-правовий акт», «правовий акт» тощо. Відбуваються спроби по різному надати точне визначення цим поняттям і в судовій практиці.

З іншого боку, неоднозначність у тлумаченні вищевказаних понять в теорії права створює проблеми у правозастосуванні адже інколи виникають ситуації, коли адміністративні суди в одних випадках захищають права, свободи та інтереси осіб, і визнають певний акт рішенням суб'єкта владних повноважень, а в інших випадках відмовляють у захисті, вказуючи на відсутність підстав, у зв'язку з тим, що конкретний акт, який оскаржується не можна вважати рішенням суб'єкта владних повноважень.

Отже, відсутність тлумачення у законодавстві та єдиного розуміння у доктрині адміністративного права зазначених нами вище категорій обумовлює необхідність наукового їх осмислення та вироблення власної позиції з цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-правові проблеми актів у теорії права та в адміністративному праві досліджувалися багатьма вченими, зокрема такими, як В. Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, В.М. Гарашук, В.В. Галуцько, В.К. Колпаков, О.В. Петришин, Скакун О.Ф. та іншими. Поряд з цим правова природа



рішень суб'єктів владних повноважень, як об'єкту оскарження в адміністративному судочинстві вивчена недостатньо.

Мета статті. Формулювання авторського поняття та з'ясування сутності рішень суб'єктів владних повноважень як об'єкту оскарження в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу. У словниках поняття об'єкт (пізньолат. *objectum* – предмет з лат. *objicio* – кидаю вперед, протиставляю) визначається: як філософська категорія, яка виражає те, що протистоїть суб'єкту в його предметно-практичній і пізнавальній діяльності. Об'єкт – це те, на що спрямована пізнавальна та інша діяльність [1]; як матеріальний предмет пізнання і практичного впливу з боку людини (суб'єкта); як явище, на яке спрямовується дія права [2].

Поняття предмета пізнання виражає та фіксує ті властивості, зв'язки та закономірності розвитку вивчаемого об'єкта, які вже включені у наукове пізнання та мають певні логічні форми, тобто, саме предмет пізнання визначає межі, в рамках яких вивчається той чи інший об'єкт. В ньому у концентрованому вигляді формулюються пізнавальні завдання тої чи іншої науки, визначаються головні напрямки наукового дослідження [3]. предмет оскарження в адміністративному судочинстві у загальному розумінні є конкретне явище правової дійсності, яке віднайшло своє втілення у рішенні, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, і яке стало підставою для звернення до суду суб'єктом, відносно якого воно прийнято вчинено). При цьому відповідні об'єкти оскарження волевиявлення суб'єкта владних повноважень, вчинення ним певних дій чи утримання від волевиявлення, виконання обов'язків тощо), стали результатом ухвалення рішення, вчинення дії чи бездіяльності, утворюють підставу оскарження [4, с. 133].

У структурі оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень важливо відмежувати об'єкт і предмет оскарження. Об'єктом оскарження є адміністративно-правова діяльність суб'єкта владних повноважень, яка оформлюється у вигляді певних рішень дій, бездіяльності. Ця діяльність має управлінський, державно владний характер і за цим критерієм відмежовується від іншої діяльності носія влади (наприклад, організаційної), яка не може бути об'єктом оскарження [5, с. 104]. Однак, така діяльність оформлюється (має зовнішній вираз, набуває форму) у вигляді рішення, дії чи бездіяльності. При цьому конкретне рішення, дія чи бездіяльність стають предметом оскарження.

Щодо рішення, як об'єкта оскарження, то під ним пропонуємо розуміти виражений у встановлений законом формі правовий акт, у якому суб'єкт владних повноважень в передбаченому законом порядку та процедурою, реалізуючи владну управлінську функцію здійснює регулювання публічно-правових відносин, впливає на права, свободи та інтереси осіб у публічно-правовій сфері. У рішенні відображається результат діяльності суб'єкта владних повноважень у вигляді обов'язкових до виконання велінь, що надаються носієм влади, і які впливають на реалізацію прав і обов'язків особи, яких вони стосуються. Тобто прийняття суб'єктом владних повноважень рішення, виражає його владне волевиявлення і впливає на права, свободи та інтереси громадян в цілому (або може впливати і на права, свободи і інтереси конкретної особи) і обумовлює виникнення правовідносин с приводу його оскарження. Тобто об'єктом цих відносин буде рішення, як владне волевиявлення суб'єкта владних повноважень, яке стосується прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин. А рішення, як предмет оскарження відображає кон-



кретні публічно-правові відносини між особою та суб'єктом владних повноважень, який прийняв рішення і яке стосується конкретних прав, свобод та інтересів конкретної особи або сфери публічно-правових відносин. Саме таке рішення і буде предметом оскарження. Тому, предметом оскарження в адміністративному судочинстві буде конкретне рішення суб'єкта владних повноважень прийняте стосовно особи або визначеної сфери публічно-правових відносин у встановленій законом формі та процедурою і яке впливає на права свободи чи інтереси конкретної особи чи сфери публічно-правових відносин.

Рішення суб'єкта владних повноважень є ключовим елементом функціонування публічної адміністрації та взаємодії між нею та громадянами і юридичними особами у публічно-правовій сфері. Рішення представляють собою прийняті в конкретній формі та за встановленою процедурою акти, волевиявлення органу державної влади, чи місцевого самоврядування, їх службових чи посадових осіб, інших суб'єктів, які мають право здійснювати владну управлінську функцію. Реалізуючи владні управлінські функції суб'єкти владних повноважень можуть приймати рішення в різних сферах публічно-правових відносин. Ці рішення можуть оформлюватися у вигляді ліцензій, дозволів, регулювання суспільних відносин тощо. Тобто рішення суб'єкта владних повноважень, по-перше, є одним із інструментів його діяльності, а, по-друге, обумовлює різноманіття його видів.

В цілому слід зазначити, що законодавство не надає визначення поняття рішення суб'єкта владних повноважень. Щодо теорії адміністративного права, то як ми переконалися вище, головним інструментом публічної адміністрації є рішення, тобто акт як волева дія, волевиявлення. Доречі слово акт вживається у змісті назв таких понять, як нормативно-правовий акт, індивідуальний

акт, адміністративний акт, регуляторний акт, правовий акт. Отже термін «акт» є узагальнюючою категорією, що об'єднує різні за змістом рішення.

Акт представляє собою волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєними правопорушення. Він оформляється у встановлених законом випадках у вигляді письмового документа (акта-документа) [6, с. 311].

Особливості призначення та функціонування органів публічної адміністрації обумовлюють прийняття різних за змістом актів, які за юридичними властивостями поділяються на нормативні, індивідуальні та змішані [7, с. 32, 8, с. 142–143]. Саме такий поділ правових актів заслуговує на увагу в контексті нашого дослідження.

Нормативні акти є правовими актами, які встановлюють, змінюють або припиняють чинні правові норми. Вони загалом встановлюють загальні правила поведінки, правові стандарти та регламентують однотипні суспільні відносини в певних галузях. Зазвичай вони розраховані на довгострокове та багаторазове застосування. В іншому випадку індивідуальні акти спрямовані на одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій чи обставин. Індивідуальні акти дозволяють органам виконавчої влади оперативно вирішувати численні справи. Змішані акти містять як норми права, так і рішення щодо конкретних управлінських справ, а також ненормативні положення [9, с. 142–143]. Кожному із різновидів правового регулювання буде відповідати той чи інший різновид правового акту.

Рішення суб'єкта владних повноважень є об'ємне поняття, яке охоплює в собі сукупність певних різ-



новидів правових актів, які можна оскаржити в порядку адміністративного судочинства. Важливими ознаками, які виділяють рішення суб'єкта владних повноважень із всієї системи правових актів є такі: це будь-який акт, розпорядження тощо суб'єкта владних повноважень, яке спрямоване на регулювання конкретного випадку у сфері публічно-правових відносин і прийняття якого має юридичні наслідки. Характерними рисами рішення суб'єкта владних повноважень є те, що воно спрямоване на вирішення конкретного випадку, шляхом впливу на права, свободи та інтереси осіб; приймається суб'єктом владних повноважень; має виражену зовнішню дія, спрямована назовні; має встановлену у законі форму та приймається за визначеною законом процедурою.

Рішення суб'єкта владних повноважень це акт, виданий або прийнятий саме суб'єктом владних повноважень. Наявність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень є передумовою для судового захисту прав, свобод і інтересів фізичних осіб, а також прав і інтересів юридичних осіб (згідно з частиною 1 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України) [10]. Тому, наявність суб'єкта владних повноважень і реалізація ним у спірних правовідносинах при прийнятті рішення публічно-владної управлінської функції є важливим критерієм для того, щоб зробити висновок, чи може таке рішення бути предметом оскарження в адміністративному суді.

Рішення суб'єкта владних повноважень є юридичним фактом. Прийняття рішення суб'єкта владних повноважень обумовлює виникнення (наділення правом чи встановлення обов'язку), зміну (зменшення соціальних виплат) або припинення (скасування дозволу чи ліцензії, позбавлення права) публічно-правових відносин.

Поряд з цим, законодавець не оминув увагу тлумачення певних видів рішень суб'єктів владних повноважень, які є предметом оскарження в адміністративному судочинстві. Так, нами вже згадувалися вище приписи п.п.18 та 19 ст. 4 КАС України, в яких надається визначення поняття нормативно-правового та індивідуального актів. Одним із різновидів рішень суб'єктів владних повноважень є адміністративний договір під яким законодавець розуміє спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону. Далі у п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України зазначено умови складання адміністративних договорів. Так, адміністративний договір складається: б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг[10]

Отже, можна зазначити, в адміністративному судочинстві можуть бути оскаржені лише ті акти суб'єкта владних повноважень, які визначені у КАС України, а саме нормативні акти, індивідуальні акти і адміністративні договори. Хоча при цьому не можна не оминати увагою такі акти як регуляторний акт та адміністративний акт. Хоча визначення цих актів прямо не міститься в КАС України і про них у положеннях кодексу не згадується, слід зазначити, що вони, у разі їх оскарження, за своїми ознаками стають об'єктом оскарження у вигляді різновиду нормативно-правового акту чи індивідуального акту.



Висновки. Підсумовуючи вищевикладене можемо зробити такі висновки. Рішення суб'єкта владних повноважень виступає ключовим елементом функціонування публічної адміністрації та взаємодії між нею та громадянами і юридичними особами у сфері публічно-правових відносин. Рішення суб'єкта владних повноважень є багатограним, комплексним поняттям і може розглядатися як інструмент діяльності публічної адміністрації; як вид акту; як різновид системи правових актів; як об'єкт оскарження в адміністративному судочинстві; як предмет оскарження в адміністративному судочинстві.

Рішення суб'єкта владних у широкому розумінні, як об'єкт оскарження представляє собою виражений у встановлений законом формі правовий акт, у якому суб'єкт владних повноважень в передбаченому законом порядку та процедурою, реалізуючи публічно-владну управлінську функцію, впливає на права, свободи та інтереси осіб у публічно-правовій сфері. Приймаючи рішення суб'єкт владних повноважень реалізує свою публічно-владну функцію і здійснює вплив на права свободи чи інтереси осіб, на суспільні відносини, шляхом їх регулювання. Рішення породжуючи публічно-правові відносини, які виникають між суб'єктом владних повноважень і особою, виступає при цьому об'єктом таких правовідносин.

З іншого боку, рішення, як предмет оскарження, стосується конкретних прав, свобод та інтересів конкретної особи чи визначеної сфери публічно-правових відносин і є підставою виникнення цих відносин між особою та суб'єктом владних повноважень, який прийняв це рішення. Тому, рішення суб'єкта владних повноважень, прийняте стосовно конкретної особи чи конкретних відносин, за встановленою формою і процедурою, і яке впливає на права, свободи чи інтереси конкретної особи чи сфери

публічно-правових відносин є предметом оскарження в адміністративному судочинстві.

Стаття присвячена теоретико-правовим проблемам з'ясування правової природи рішень суб'єктів владних повноважень. У статті звертається увага на те, що неоднозначність у тлумаченні вищенаведених понять в теорії права створює проблеми у правозастосуванні адже інколи виникають ситуації, коли адміністративні суди в одних випадках захищають права, свободи та інтереси осіб, і визнають певний акт рішенням суб'єкта владних повноважень, а в інших випадках відмовляють у захисті, вказуючи на відсутність підстав, у зв'язку з тим, що конкретний акт, який оскаржується не можна вважати рішенням суб'єкта владних повноважень. У статті обґрунтовується, що в адміністративному судочинстві можуть бути оскаржені лише ті акти суб'єкта владних повноважень, які визначені у КАС України, а саме нормативні акти, індивідуальні акти і адміністративні договори. Робиться висновок, що рішення суб'єкта владних повноважень виступає ключовим елементом функціонування публічної адміністрації та взаємодії між нею та громадянами і юридичними особами у сфері публічно-правових відносин. Рішення суб'єкта владних повноважень є багатограним, комплексним поняттям і може розглядатися як інструмент діяльності публічної адміністрації; як вид акту; як різновид системи правових актів; як об'єкт оскарження в адміністративному судочинстві; як предмет оскарження в адміністративному судочинстві. У статті сформульовано поняття рішення суб'єкта владних повноважень у широкому і вузькому розумінні. Рішення суб'єкта владних



у широкому розумінні, як об'єкт оскарження представляє собою виражений у встановлений законом формі правовий акт, у якому суб'єкт владних повноважень в передбаченому законом порядку та процедурою, реалізуючи публічно-владну управлінську функцію, впливає на права, свободи та інтереси осіб у публічно-правовій сфері. Обґрунтовано, що рішення, як предмет оскарження, стосується конкретних прав, свобод та інтересів конкретної особи чи визначеної сфери публічно-правових відносин і є підставою виникнення цих відносин між особою та суб'єктом владних повноважень, який прийняв це рішення. Тому, рішення суб'єкта владних повноважень, прийняте стосовно конкретної особи чи конкретних відносин, за встановленою формою і процедурою, і яке впливає на права, свободи чи інтереси конкретної особи чи сфери публічно-правових відносин є предметом оскарження.

Ключові слова: адміністративне судочинство, оскарження, акт, рішення, суб'єкт владних повноважень, рішення суб'єкта владних повноважень, об'єкт оскарження.

Gorbalinskyi V. The decision of the subject of authority as an object of appeal in administrative proceedings

The article is devoted to the theoretical and legal problems of clarifying the legal nature of the decisions of subjects of authority. The article draws attention to the fact that ambiguity in the interpretation of the above concepts in the theory of law creates problems in law enforcement, because sometimes situations arise when administrative courts in some cases protect the rights, freedoms and interests of individuals, and recognize a certain act as a decision of a subject of authority, and in other cases, the defense is refused,

indicating the lack of grounds, due to the fact that the specific act, which is contested, cannot be considered a decision of a subject of authority. The article substantiates that in administrative proceedings, only those acts of the subject of power, which are defined in the CAS of Ukraine, namely normative acts, individual acts and administrative contracts, can be appealed. It is concluded that the decision of the subject of power is a key element of the functioning of the public administration and the interaction between it and citizens and legal entities in the field of public-legal relations. The decision of the subject of authority is a multifaceted, complex concept and can be considered as a tool of public administration; a specific type of act; as a type of system of legal acts; as an object of appeal in administrative proceedings; as a subject of appeal in administrative proceedings. The article formulates the concept of the decision of the subject of power in a broad and narrow sense. The decision of the subject of power in the broad sense, as the object of the appeal, is a legal act expressed in the form prescribed by law, in which the subject of power powers in the order and procedure provided for by law, implementing the public-power management function, affects the rights, freedoms and interests of persons in the public legal sphere. It is substantiated that the decision, as the subject of the appeal, concerns the specific rights, freedoms and interests of a specific person or a certain sphere of public-law relations and is the basis for the emergence of these relations between the person and the subject of the authority that made this decision. Therefore, a decision of a subject of authority, taken in relation to a specific person or specific relationship, according to the established form and procedure, and which affects the rights, freedoms or



interests of a specific person or sphere of public legal relations is subject to appeal.

Key words: administrative proceedings, appeal, act, decision, subject of authority, decision of the subject of authority, object of appeal.

Література

1. Фармацевтична енциклопедія. URL: <https://www.pharmencyclopedia.com.ua/article/3092/ob-yekt#:~:text=objectum%20%20E2%80%94%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BC%D0%B5%D1%82%20%3C%20%D0%BB%D0%B0%D1%82.%D1%81%D0%BF%D1%80%D1%8F%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D1%96%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%20%D1%82%D0%B0%20%D1%96%D0%BD%D1%88%D0%B0%20%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C> (дата звернення 30.10.2023р.).

2. Словник іношомовних слів Мельничука. URL: <https://126.slovaronline.com/10618-%D0%9E%D0%91%E2%80%99%D0%84%D0%9A%D0%A2> (дата звернення 30.10.2023 р.)

3. Руденко О.В. До проблеми співвідношення об'єкта та предмета наукового пізнання. Міжнародна наукова конфе-

ренція «Дні науки філософського ф-ту-2005». Матеріали доповідей та виступів. Частина 2. К.: ВПЦ «Київський університет», 2005. С. 80–81.

4. Шестаков В. І. Рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора як предмет оскарження у кримінальному провадженні. Форум права : електрон. наук. фахове вид. 2018. № 3. С. 131–140. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2018_3_18.pdf

5. Ляченко Д.В. Про предмет оскарження рішень, дій або бездіяльності субекта владних повноважень. Журнал східноєвропейського права. 2015. № 13. С. 103–108.

6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

7. Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право: навч. посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.

8. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.

9. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с

10. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 30.10.2023 р.).

