

фактично період створення системи бухгалтерського обліку виконання бюджету; II період – з 1938 по 1955 рр. – завершується створення єдиної системи бухгалтерського обліку виконання бюджету у фінансових органах і єдиної системи бухгалтерського обліку в бюджетних установах; III період розпочався з 1956 року – період змін у бюджетному процесі та централізації обліку в бюджетних установах.

<sup>1</sup> Швець В. Г. Теорія бухгалтерського обліку: Підручник. – К.: Знання, 2004. – 447 с.

<sup>2</sup> Кузьменко О. А. Контроль за виконанням державного бюджету України як функція управління: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002. – 21 с.

<sup>3</sup> Харенко М. В. Правові основи виконання Державного бюджету України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2001. – 16 с.

<sup>4</sup> Осипчук Л. Л. Организация исполнения государственного бюджета (экономико-правовой аспект): Курс лекций. – К.: МАУП, 1999. – С. 155.

<sup>5</sup> Токарев И. Н. Бухгалтерский учет в бюджетных учреждениях. – 4-е изд. – М.: ФБК ПРЕСС, 2004. – 536 с.

<sup>6</sup> Чечуліна О. О. Реформування системи управління доходами та витратами бюджету і розвиток казначейської системи його виконання: Дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / Київський національний торговельно-економічний ун-т. – 187 с.

<sup>7</sup> Швець В. Г. Теорія бухгалтерського обліку: Підручник. – К.: Знання, 2004. – 447 с.

<sup>8</sup> Токарев И. Н. Вказана праця. – С. 13.

<sup>9</sup> Там само. – С. 18.

<sup>10</sup> Бюджетний кодекс України від 16.06.2001 р. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>

#### Резюме

У статті окреслено основні етапи становлення та розвитку системи організації бухгалтерського обліку виконання бюджету в Україні.

**Ключові слова:** бухгалтерський облік, бюджет, бюджетний облік, виконання бюджету, казначейство, каси.

#### Резюме

В статье проанализирован опыт ведения бухгалтерского учета исполнения бюджета на разных этапах развития нашего государства.

**Ключевые слова:** бухгалтерский учет, бюджетный учет, бюджет, исполнение бюджета, казначейство, кассы.

#### Summary

The article analyzed the experience of accounting budget at various stages of development of our state.

**Key words:** accounting, budget accounting, budget, budget execution, treasury, cash.

Отримано 21.11.2011

#### Л. Є. КИСІЛЬ

*Людмила Євгенівна Кисіль, кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

### НАГАЛЬНІ ЗАВДАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ

Основоположне значення для нової національної адміністративно-правової доктини має принцип «верховенства права», який на відміну від більш поширеного у вітчизняних джерелах принципу «верховенства законності», слід тлумачити як двоєдину вимогу щодо:

1) визнання пріоритетності прав людини перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави;

2) підпорядкування усіх без винятку державних інститутів потребам ефективної реалізації та захисту прав людини.

Як справедливо зазначав з цього приводу В. Б. Авер'янов, з огляду на потреби практичного застосування в адміністративно-правовому регулюванні принципу верховенства права, важливо акцентувати увагу не лише на утвердження прав і свобод людини як головному обов'язку держави (ч. 3 ст. 3 Конституції України), а й на аспекті забезпечення прав людини. Адже, як відомо, саме по собі легальне визначення навіть найширшого кола прав і свобод людини і громадянина ще не означає, що вони реально забезпечені. З іншого боку, досить поширена традиція зводити проблематику прав людини до можливості їх судового захисту<sup>1</sup>.

Не применшуючи значення судового захисту прав особи, варто, все ж таки, відзначити важливість розвитку інституту адміністративного оскарження. Адже суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу. З таких позицій адміністративне оскарження є додатковою гарантією оперативного захисту прав і законних інтересів приватних осіб.

До прямих переваг адміністративного оскарження над судовим можна віднести також його оперативність, меншу формалізованість та економічність.

Ефективне адміністративне оскарження суттєво зменшує навантаження на судову владу. Показовим у цьому сенсі є іноземний досвід. Приміром, у ФРН адміністративне оскарження є обов'язковою стадією перед зверненням до суду, але навіть попри значне «відсіювання» багатьох потенційних судових спорів ще на стадії адміністративного оскарження та принципово відмінні фінансові можливості наших країн, позивачі в адміністративних судах Німеччини чекають слухання справи місяцями, а то й роками<sup>2</sup>.

Правові основи захисту прав, свобод та інтересів громадян, у тому числі і в адміністративному порядку, закріпила Конституція України 1996 р. Так, наприклад, у ст. 3 Конституції України зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. У ст. 40 Конституції України визначено право осіб і громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Загальні засади інституту адміністративного оскарження визначено Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., згідно якого скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб (ст. 3). Як слушно зазначає з цього приводу В. Полухович, у даному Законом визначенні, по-перше, відсутній як підстава скарги захист свобод громадянина; по-друге, передбачено лише процедуру захисту прав та законних інтересів громадянина, а не людини взагалі, як про це йдеться у ст. 3 Конституції України<sup>3</sup>.

З огляду на викладене та аналіз статей 3, 4 Закону України «Про звернення громадян», предметом скарги є рішення, дії чи бездіяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян або їх посадових чи службових осіб, а підставою – порушення внаслідок цього прав і законних інтересів чи свобод громадян; створення перешкод для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; покладення на особу обов'язків, які не передбачені законодавством або незаконне притягнення особи до відповідальності.

Згідно із ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» у скарзі має бути зазначене прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть скарги та відповідні прохання чи вимоги. Скарга може бути усною (викладеною громадянином і записаною посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовою (підписана скаржником із зазначенням дати), подаватися як окремою особою, так і групою осіб; надісланою поштою або переданою громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені згідно до вимог чинного законодавства. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» такими уповноваженими особами можуть виступати законні представники (стосовно скарг в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб), трудовий колектив чи громадська організація, яка здійснює правозахисну діяльність. До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Досить важливою є ч. IV ст. 7 Закону України «Про звернення громадян», згідно з якою забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дію чи бездіяльність, рішення яких оскаржуються, де викладені, по суті, основні вимоги принципу неупередженості. Втім, на нашу думку, законодавцю не вдалось забезпечити реалізацію даного принципу при розгляді скарг, оскільки вищезгаданим Законом не передбачені ні підстави, ні процедура відводу зацікавленої посадової або службової особи від провадження за скаргою.

Законом України «Про звернення громадян» (ст. 8, ч. III ст. 16) встановлені умови, за яких скарги не підлягають розгляду і вирішенню в адміністративному порядку, а саме:

- 1) не підписані автором;
- 2) без зазначення місця проживання;
- 3) анонімні;
- 4) повторні скарги від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо воно було вирішено по суті, до одного і того ж органу;
- 5) скарги, терміни для подання яких закінчились;
- 6) скарги осіб, визнані судом недієздатними;
- 7) скарги на рішення загальних зборів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності;
- 8) скарги на рішення вищих державних органів.

Терміни подання скарги визначені ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» – а саме, рік з моменту прийняття рішення, що оскаржується, але не пізніше 1 місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Однак, при наявності поважних причин, зазначені терміни можуть бути поновлені

органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу. Такий підхід законодавця до питання термінів подання скарги зумовлений, на нашу думку, відсутністю механізму ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням, і породжує проблему повернення у попередній стан у разі скасування рішення органу чи посадової (службової) особи, що вже виконано.

Досить важливими є положення ст. 7 Закону України «Про звернення громадян», згідно яких скарги, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю і розгляду. Забороняється відмова в прийнятті та розгляді скарги з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення. Разом з тим, подання громадянином скарги, яка містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, підприємств, установ і організацій різних форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством. При цьому витрати, зроблені органом державної влади, установою, організацією різних форм власності, об'єднанням громадян, засобами масової інформації у зв'язку з перевіркою звернень, які містять завідомо неправдиві відомості, можуть бути стягнуті з громадянина за рішенням суду (статті 26, 27).

На особливу увагу заслуговує питання застосування мови скарги. Законом України «Про звернення громадян» (ст. 6) визначено, що мовою скарги є українська чи інша мова, прийнятна для сторін. Однак, можлива ситуація, коли відсутня єдина прийнятна для обох сторін мова. І хоча Законом на суб'єкта розгляду скарги не покладено обов'язок забезпечувати переклад скарги, але закріплено важливу правову пересторогу про заборону відмови у прийнятті скарги у випадку незнання мови звернення. Тому логічним вбачається висновок, що громадянин може звертатись із скаргою на будь-якій мові, і державний орган повинен таку скаргу прийняти і, при необхідності, здійснити переклад за власний рахунок<sup>4</sup>.

Рішення і відповіді на скарги оформляються мовою згідно вимог Закону України «Про мови в Українській РСР», де зазначається, що рішення по суті звернення викладається українською чи іншою мовою роботи органу або організації, до якої звернувся громадянин. За бажанням громадянина, таке рішення може бути видане йому в перекладі російською мовою. Щодо інших мов у законодавстві відсутні будь-які обов'язки органів виконавчої влади по забезпеченню перекладу їх рішень.

Суб'єктами адміністративного оскарження, відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», є громадянин України. Можливість іноземних громадян та осіб без громадянства оскаржити рішення органів виконавчої влади ставиться у пряму залежність від їх законного перебування на території України. Однак, на думку І. О. Грибка, право на оскарження має невідчужуваний характер і не може пов'язуватися з перебуванням (законним чи ні) на території тієї чи іншої держави. Інше питання, що особа повинна нести відповідальність за незаконне перебування на території України, але позбавляти її вказаного права на оскарження недопустимо. При цьому можна врахувати позитивний досвід Російської Федерації. Згідно ст. 15 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації», Уповноважений розглядає скарги громадян і осіб без громадянства, які знаходяться на території Російської Федерації. Дана норма не встановлює вимог щодо законного перебування на території держави як обов'язкової умови для оскарження рішень державних та інших органів<sup>5</sup>.

Статтею 16 Закону України «Про звернення громадян» встановлено, що скарга на дію чи рішення органу державної влади або органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, їх посадових або службових осіб подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а, в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду. Як правило, безпосередній розгляд скарг громадян здійснює уповноважена на це посадова або службова особа чи підрозділ службового апарату, при наявності таких можливостей та у межах бюджетних асигнувань. Однак, скарги Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій і підприємств особисто.

Законом України «Про звернення громадян» (ст. 18) визначено перелік прав громадян, які подають скаргу: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу, та брати участь у перевірці скарги; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає скаргу; бути присутнім при розгляді скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо таємниці розгляду скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду скарг.

Однак, законодавець, на жаль, не передбачив реального механізму їх забезпечення. Зокрема, що дає громадянину право «бути присутнім при розгляді скарги», якщо, як правило, такий розгляд здійснюється посадовою або службовою особою одноособово? Більше того, виходячи із ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», для такої присутності потрібне прохання громадянина. А як забезпечити право громадянина «висловлювати усно чи письмово вимогу щодо таємниці розгляду скарги»? Адже це суперечить принципу відкритості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р., де зазначається: якщо у справі немає інформації з обмеженим доступом, то її матеріали мають бути відкритими для ознайомлення.

Натомість у Законі України «Про звернення громадян» не передбачено визнаного в європейському адміністративному просторі права громадянина бути вислуханим перед прийняттям рішення, ні механізм «заслуховування» аргументів скаржника, що, практично, зводять нанівець право громадянина «особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу». Замість права особи знайомитися з матеріалами справи згаданий закон передбачає лише право знайомитися з матеріалами перевірки.

Правам громадянина при розгляді скарги кореспондують визначені ст. 19 обов'язки органу державної влади або органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, засобів масової інформації, об'єднання громадян, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду та реагування на скарги: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти скарги; не допускати безпідставної передачі розгляду скарги іншим органам; у разі визнання скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення; скласти вмотивовану постанову у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді скарги; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, який розглядає скаргу; відмінити або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенню; забезпечувати поновлення порушуваних прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки скарги і суть прийнятого рішення; а при наявності прохання громадянина – у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення; особисто організувати і перевіряти стан розгляду скарг громадян, вживати заходів щодо усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Загальноприйнятний порядок розгляду скарг встановлює безоплатність цієї процедури для скаржника (ст. 21 Закону України «Про звернення громадян»). І хоча дана норма закону поширюється на різні види звернень громадян, однак, для більшості заявних проваджень спеціальним законодавством офіційно встановлено певну плату. Без внесення плати в багатьох випадках не тільки неможливо отримати рішення, але навіть подати звернення. Зокрема, це стосується законодавства у сфері підприємництва, дозвільної системи та внутрішніх справ, РАГСу тощо.

Терміни розгляду скарг визначені ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» – не більше 1 місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення – невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання. Такий підхід законодавця до визначення строків розгляду скарг громадян спонукає до того, що на практиці майже не використовується мінімальний 15-денний строк. А конструкція «потребує додаткового вивчення» не дозволяє оцінити правомірність використання місячного строку щодо більшості звернень (скарг). З таких позицій вбачається доцільним встановити у законодавстві чіткі підстави для застосування скорочених чи продовжених строків.

Якщо у місячний термін вирішити зазначені у скарзі питання неможливо, керівник уповноваженого органу, або його заступник встановлюють необхідний термін для її розгляду, про що повідомляється особі, яка подала скаргу. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у скарзі, не може перевищувати 45 днів. В першочерговому порядку розглядаються скарги громадян, які мають встановлені законодавством пільги.

У разі задоволення скарги орган, або посадова особа, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують завдані йому матеріальні збитки: 1) пов'язані з поданням і розглядом скарги; 2) обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу; 3) втрачений за цей час заробіток. А спори про стягнення витрат розглядаються у судовому порядку.

Моральні збитки, завдані громадянину неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги, відшкодовуються в порядку, встановленому чинним законодавством при наявності вимоги громадянина про таке відшкодування, у грошовому вираженні, визначеному судом. Особливості відшкодування громадянину моральних збитків визначено Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» № 4 від 31 березня 1995 р. Зокрема, у п. 10-1 зазначається, що при розгляді справ за позовами про відшкодування моральної шкоди на підставі ст. 56 Конституції України судам слід мати на увазі, що при встановленні факту заподіяння такої шкоди незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади, органами місцевого самоврядування або їх посадових чи службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень вона підлягає відшкодуванню за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування. Дія цієї норми не поширюється на випадки заподіяння моральної шкоди рішеннями, діями чи бездіяльністю недержавних органів, їх посадових чи службових осіб. Така шкода, за наявності відповідних підстав може бути відшкодована на підставі Цивільного кодексу України чи іншого законодавства.

При вирішенні спору у суді про відшкодування моральної шкоди, заподіяної громадянину незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади, його посадовими чи службовими особами, відповідачем у такій справі є відповідні державні органи, якщо це передбачено законом. Якщо ж законом чи іншим нормативним актом це не передбачено, або в ньому зазначено, що шкода відшкодовується державою

(за рахунок держави), то поряд з державним органом суд притягує як відповідача відповідний орган Державного казначейства України.

Контроль за дотриманням законодавства про адміністративне оскарження здійснюють відповідно до своїх повноважень Верховна Рада України, народні депутати України та депутати місцевих рад, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та ради і їх виконавчі комітети, а також міністерства і інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій.

Окрім Закону України «Про звернення громадян», процедура подачі і розгляду скарг громадян та їхнього особистого прийому органами публічного управління регламентується також чисельними розрізненими підзаконними нормативними актами, обумовленими відомчою специфікою органів.

Процедурні особливості розгляду скарг посадовими особами відповідних органів часто стають суттєвими перепонами на шляху реалізації законних прав громадян, оскільки, по-перше, деякі з таких нормативних актів навіть не були опубліковані у провідних юридичних виданнях. По-друге, відомчі нормативні акти містять певні особливості щодо розгляду, реєстрації, зберігання та інших процедур стосовно звернень громадян, які не завжди можна вважати доцільними та обґрунтованими.

Зважаючи на викладене, Концепція адміністративної реформи передбачила прийняття законодавчого акту про адміністративну процедуру – Адміністративно-процедурного кодексу<sup>6</sup>.

Порівняльний аналіз проекту Адміністративно-процедурного кодексу та Закону України «Про звернення громадян» дає можливість зробити висновок про те, що проект Кодексу на відміну від згаданого Закону виділив право на адміністративне оскарження в окремий V розділ, де, зокрема, пропонується:

– розглядати право на адміністративне оскарження як звернення з вимогою про захист в позасудовому порядку відповідно до цього Кодексу, якщо адміністративним актом чи його виконанням порушені, чи можуть бути порушені права, свободи чи законні інтереси фізичної чи юридичної особи. При цьому оскаржуватися можуть законність та/або доцільність адміністративного акту;

– оскарження процедурного рішення, дії адміністративного органу здійснювати після прийняття адміністративного акту, за винятком оскарження: 1) відмови в порушенні адміністративного провадження; 2) відмови у наданні статусу заінтересованої особи; 3) відмови щодо відводу посадової або службової особи адміністративного органу; 4) рішення про тимчасове зупинення або закриття адміністративного провадження; 5) відмови у наданні доступу до матеріалів справи або обмеженні права особи на ознайомлення з ними; 6) інших процедурних дій і рішень, якщо це прямо передбачено законодавством;

– оскаржувати бездіяльність адміністративного органу у випадку неприйняття адміністративного акту у становлений законном строк, або очевидного зволікання з розглядом адміністративної справи;

– створити комісію при адміністративному органі (ст. 101 Проекту), яка б діяла на громадських засадах, як суб'єкт розгляду скарг. У випадку, якщо адміністративним органом комісія з розгляду скарг не утворена, суб'єктом розгляду скарги є вищий відносно адміністративного органу, що розглядав адміністративну справу, орган виконавчої влади, орган чи посадова особа місцевого самоврядування;

– обмежити строки на подання скарг (ст. 102 Проекту) до 30 днів після набрання чинності адміністративним актом або 30 днів з моменту, коли особа, права і законні інтереси якої зачіпає адміністративний акт, але яка не була залучена до адміністративного провадження, дізналася або повинна була дізнатися про адміністративний акт. При цьому, поважними причинами, які дають право на продовження строку на подання скарги, визнаються хвороба, відрядження тощо;

– чітко врегулювати порядок подання скарги в адміністративному порядку – до органу, який прийняв адміністративний акт. Цей орган не пізніше наступного після отримання скарги дня разом з матеріалами справи передає скаргу суб'єкту розгляду;

– передбачити таку нову форму скарги як електронний документ, який повинен відповідати вимогам законодавства про електронні документи та електронний документообіг;

– у разі відсутності вищого органу, передбачити право особи звернутися до адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, з проханням про його перегляд (ст. 104 Проекту). Такий перегляд здійснюється за правилами розділу V Проекту;

– закріпити наслідки подання скарги – тимчасове зупинення дії адміністративного акта, який оскаржується, крім випадків, передбачених законом. При цьому, відкладальна дія скарги триває до вирішення адміністративної справи за скаргою.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що прийняття Адміністративно-процедурного кодексу надасть додаткових гарантій захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб в процесі адміністративного оскарження.

<sup>1</sup> Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України. – 2006. – № 5 – С. 11–17.

<sup>2</sup> Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт. – 2003. – С. 71–72.

<sup>3</sup> Полохович В. І. Адміністративно-правовий захист особи у відносинах з органами державної влади. // Право України. – 2003. – № 5. – С. 41–46.

<sup>4</sup> *Полюхович В. І.* Інститут оскарження в адміністративному порядку: загальні засади // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 192–201.

<sup>5</sup> *Грибок І. О.* Поняття, структура та зміст інституту адміністративного оскарження // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 9. – С. 53–61.

<sup>6</sup> Проект Адміністративно-процедурного кодексу України станом на 28 квітня 2011 р.

#### Резюме

У статті проаналізовані питання виникнення права на адміністративне оскарження, нормативні акти, які регулюють відповідну процедуру, досліджені проблеми реалізації фізичними і юридичними особами права на адміністративне оскарження.

**Ключові слова:** принцип верховенства права, діяльність органів виконавчої влади, право на адміністративне оскарження, процедура адміністративного оскарження.

#### Резюме

В статье проанализированы вопросы возникновения права на административное обжалование, нормативные акты, которые регулируют соответствующую процедуру, исследованы проблемы реализации физическими и юридическими лицами права на административное обжалование.

**Ключевые слова:** принцип верховенства права, деятельность органов исполнительной власти, право на административное обжалование, процедура административного обжалования.

#### Summary

The author analyses in this article the next issues: origin of the right to the administrative appeal; normative acts which regulate corresponding procedure; problems of realization by physical persons and legal entities of the right to the administrative appeal.

**Key words:** the principle of supremacy of law, the activities of state executive authorities, the right to the administrative appeal, the procedure of the administrative appeal.

*Отримано 20.12.2011*

## О. І. МАЦЕГОРІН

*Олександр Ілліч Мацегорін, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри Київського університету права НАН України*

### АКСІОЛОГІЯ ПРИНЦИПІВ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНОГО ПРАВА

Будь-яке право формується і функціонує на основі певних принципів, які визначають його головні властивості та особливості, виражають сутнісний зв'язок між суцим та належним. Становлення сучасного українського цивільного права відбувається в умовах формування нових концептуальних підходів, зумовлених процесами світової і європейської конвергенції, глобалізації та уніфікації. Цивільний кодекс України 2004 р. (надалі – ЦК України) вперше встановив перелік загальних засад цивільного законодавства (ст. 3), які досить часто дослідниками ототожнюються з поняттям принципів цивільного права, хоча останні співвідносяться з ними як поняття загальне і спеціальне<sup>1</sup>. Такого висновку можна дійти, виходячи з того, що крім закріплених у ЦК України основних принципів, існують також не названі законодавцем принципи, що впливають із змісту цивільного законодавства та конституційного принципу верховенства права.

Закріплення загальногалузевих принципів передбачає існування й інших принципів, притаманних окремим підгалузям цивільного права, наприклад, права власності, зобов'язального права, спадкового права тощо. В умовах становлення і розвитку ринкової економіки надзвичайно важливого значення набувають принципи зобов'язального права, які виражають найважливіші закономірності й особливості регулювання товарно-грошового обороту.

В юридичній літературі радянського, пострадянського і новітнього періодів приділялася певна увага дослідженню принципів зобов'язального права, визначенню їх поняття, змісту, системи, встановлення співвідношення із галузевими принципами цивільного права, конституційними та загальними принципами усієї правової системи держави. Вагомий внесок у наукову розробку проблеми законодавчого визначення принципів зобов'язального права присвячено дослідження таких науковців, як Т. В. Боднар, А. В. Венедиктов, К. Г. Волик, В. П. Грибанов, А. С. Довгерт, В. М. Карташов, М. С. Кельман, А. М. Колодій, В. М. Косак, Н. С. Кузнецова, В. В. Луць, А. А. Мережко, О. Г. Мурашин, Д. О. Тузов, Б. Л. Хаскельберг, Я. М. Шевченко та ін. За результатами цих досліджень сформульовані відповідні теоретичні положення та висновки, які відображають існуючу проблематику та напрямки її вирішення. Однак залишається недостатньо дослідженою проблема аксіології принципів зобов'язального права.

Метою даної статті є дослідження принципів зобов'язального права як відправних ідей добра і справедливості, найважливіших вихідних положень формування новітнього цивільного законодавства України, відповідно до яких здійснюється регулювання зобов'язально-правових відносин між суб'єктами цивільного обороту.

Одразу зауважимо, що протягом останніх двадцяти років неодноразово робилися спроби на законодавчому рівні систематизувати принципи зобов'язального права, проте нормативно-правове закріплення отримали лише принципи добросовісності, розумності та справедливості (ч. 3 ст. 509 ЦК України). Теперішню модель принципів зобов'язальних правовідносин не всі вчені підтримують і тому продовжуються активні пошуки оптимального вирішення цього фундаментального для цивілістичної науки питання<sup>2</sup>.

У загальному значенні термін «принцип» (лат. *principium* – початок, першооснова) означає фундаментальну засаду, основоположну підвалину соціальної системи в цілому чи її певної частини, в тому числі правової, сутнісні характеристики якої поширюються на всі явища, що належать до цієї системи<sup>3</sup>. У правових принципах відображаються головні властивості та особливості права, що надають йому якості державного регулятора міри волі, добра і справедливості у сфері суспільних відносин<sup>4</sup>.

Формуванню римського приватного права, до структури якого входило зобов'язальне право, передували досить довготривалі і складні пошуки юридичного вираження засад справедливості і гуманності, з якими у свідомості передових мислителів асоціювалась сама сутність права. У правових принципах, що диктувалися природним розумом людини, як в дзеркалі відображалось її бажання досягти повноти фізичного, соціального і духовного життя, прагнення до свободи, потреба бути захищеним від свавілля і насильства. Ве-