

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.12>

МЕЖІ ПРЕДМЕТУ РОЗГЛЯДУ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Малик І.М.,

секретар судового засідання

*відділу забезпечення роботи секретаря та суддів судової палати управління
забезпечення роботи судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів
та інших обов'язкових платежів секретаріату,
Касаційний адміністративний суд*
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8053-1762>

Малик І.М. Межі предмету розгляду та повноваження органу адміністративного оскарження: зарубіжний досвід.

Ознайомившись із особливостями законодавчого визначення меж предмету розгляду та повноважень адміністративного органу вищого рівня щодо прийняття рішень за підсумками адміністративного оскарження у зарубіжних державах, автор узагальнив, що у переважній більшості держав у процедурі адміністративного оскарження утверджується засада офіційного з'ясування обставин під час адміністративного оскарження, що включає всебічне, повне та об'єктивне повторне дослідження фактичних обставин та їх правова переоцінка уповноваженим адміністративним органом вищого рівня з самостійним визначенням ним предмету та меж розгляду, незважаючи на вимоги та заперечення скаржника (Австралія, Індія, США, Тайвань). Водночас, у деяких державах утверджені обмежувальні підходи до регулювання можливостей учасників спірних адміністративних правовідносин щодо збирання та подання доказів на стадії адміністративного оскарження, не допускаючи це без поважних причин (Нідерланди, Сполучене Королівство), а також встановлюються спеціальні правила врахування нововиявлених обставин (Сполучене Королівство, Китай). Неоднаковими є зарубіжні законодавчі рішення щодо можливості погіршення становища скаржника за підсумками адміністративного оскарження, допускаючи зміну адміністративного рішення не на користь скаржника, якщо йому була надана можливість подати пояснення та докази щодо обставин, які можуть бути покладені в основу несприятливого рішення (Індія, Німеччина, Тайвань). Також, зарубіжний досвід у цій сфері пропонує чимало прогресивних підходів щодо визначення долі скарги за деяких особливих обставин, зокрема, за неможливості адміністративного органу вищого рівня прийняти нове рішення та врегулювати права та обов'язки учасників відповідних адміністративно-правових відносин, зокрема, якщо відбулася така зміна обставин, що вся справа потребує перегляду, якщо адміністративний орган вищого рівня не може самостійно одержати докази або виступити у міжвідомчій взаємодії, чи за будь-яких інших непереборних обставин (Сполучене Королівство).

Ключові слова: збирання та подання нових доказів під час адміністративного оскарження, можливі рішення за підсумками адміністративного оскарження, орган адміністративного оскарження, погіршення становища скаржника за підсумками адміністративного оскарження, процедура адміністративного оскарження.

Malik I. Limits of the subject of review and scope of powers of administrative appeal body: foreign experience.

Having looked into the peculiarities of the legislative determination of the boundaries of the administrative appeal subject and of the powers of appellate administrative body within the administrative appeal procedure in foreign countries, the author summarized that in the vast majority of countries in the administrative appeal procedure the official approach is established, which includes a comprehensive and objective re-examination of facts and their legal re-assessment by an appellate administrative body with independent determination of the subject and limits of the review, not being bound by the demands and objections of the complainant

(Australia, India, USA, Taiwan). At the same time, some countries are implementing restrictive approaches to regulating the opportunities of participants in disputed administrative legal relations to collect and submit evidence at the administrative appeal stage, not allowing it without good reasons (the Netherlands, the United Kingdom), and special rules for taking into account newly discovered circumstances are also in place in some countries (the United Kingdom, China). Moreover, the author highlights diverging foreign legislative solutions regarding the possibility of worsening the situation of the complainant as a result of the administrative appeal, allowing the change of the administrative decision not in favor of the complainant, on condition that they were given the opportunity to submit explanations and evidence regarding the circumstances that may be the basis of an unfavorable decision (India, Germany, Taiwan). In addition, it is noted that foreign experience in this area offers many good approaches to determining the fate of a complaint under some special circumstances, in particular, in the case of the impossibility of an appellate administrative body to make a new decision and establish the rights and duties of the participants in the relevant administrative-legal relations, in particular, if such a change in circumstances that the whole case needs to be reviewed, if the appellate administrative body cannot independently obtain evidence or act in interdepartmental interaction, or in any other compelling circumstances (United Kingdom).

Key words: administrative appeal procedure, appellate administrative body, collection and submission of new evidence within an administrative appeal procedure, possible administrative appeal decisions, worsening of the complainant's standing following within an administrative appeal procedure.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Механізм адміністративного оскарження як засіб правового захисту від порушень з боку суб'єктів владних повноважень утвердився та стрімко розвивається у рамках правових систем континентального та загального права через його універсальний характер та його загально-визнаний колосальний потенціал щодо забезпечення ефективного та економного для держави поновлення прав приватних осіб у сфері публічно-правових відносин. Накопичений найбільш розвиненими державами досвід формування засад та упорядкування процедури адміністративного оскарження безпосередньо, а також опосередковано через матеріали аналітичних досліджень порівняльно-правового спрямування має слугувати основою для оцінки та визначення шляхів вдосконалення положень законодавства України, що регулюють відповідні питання організації та забезпечення реалізації процедури адміністративного оскарження. Однак, як показує стан опрацювання цих джерел українською науковою спільнотою, так само як ступінь узгодженості з ними передбачених законодавством України механізмів адміністративного оскарження, ґрунтовні наукові дослідження за означеною тематикою залишаються актуальними. Зокрема, фундаментальним аспектом адміністративного оскарження, який має бути охоплений предметом порівняльно-правового дослідження тематики процедури адміністративного оскарження, є визначення меж предмету розгляду та повноважень адміністративного органу вищого рівня під час розгляду скарг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Теоретичною основою для порівняльно-правового огляду механізмів адміністративного оскарження є науковий доробок українських вчених-адміністративістів, з-поміж якого на особливу увагу заслуговують наукові напрацювання О.Ю. Дрофіча [1], С.Уайтхеда [2], І.В. Юрійчука [3] та інших вчених. Водночас, для репрезентативності дослідження з точки зору специфічності правових традицій необхідним є звернення до національного права як держав загального права, так й західноєвропейських держав та держав пострадянського простору, чого на цей момент бракує у науковій літературі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є висвітлення особливостей правового регулювання меж предмету розгляду та повноважень органу адміністративного оскарження за законодавством зарубіжних держав.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочинаючи дослідження з порівняльно-правового огляду зарубіжних підходів до регулювання предмету розгляду у рамках процедури адміністративного оскарження, звернемо увагу на те, що у переважній більшості держав законодавчих положеннях про адміністративне оскарження утверджується засада офіційного з'ясування обставин під час адміністративного оскарження, що включає всебічне, повне та об'єктивне повторне дослідження фактичних обставин та їх правова переоцінка уповноваженим адміністративним органом вищого рівня з самостійним визначенням ним предмету та меж розгляду, незважаючи на вимоги та заперечення скаржника (Австралія, Індія, США, Тайвань). Водночас, у деяких державах утверджені обмежувальні

підходи до регулювання можливостей учасників спірних адміністративних правовідносин щодо збирання та подання доказів на стадії адміністративного оскарження, не допускаючи це без поважних причин (Нідерланди, Сполучене Королівство), а також встановлюються спеціальні правила врахування нововиявлених обставин (Сполучене Королівство, Китай). Неоднаковими є зарубіжні законодавчі рішення щодо можливості погіршення становища скаржника за підсумками адміністративного оскарження, допускаючи зміну адміністративного рішення не на користь скаржника, якщо йому була надана можливість подати пояснення та докази щодо обставин, які можуть бути покладені в основу несприятливого рішення (Індія, Німеччина, Тайвань).

Зокрема, процедура внутрішнього перегляду за законодавством Австралії про забезпечення доступу до інформації передбачає перевірку оскаржуваного адміністративного рішення по суті, що означає, що уповноважена посадова особа не просто з'ясовує правильність встановлення обставин під час прийняття первинного рішення та його правове обґрунтування, а визначає правильне або найкраще рішення, не будучи зв'язаною вимогами та доводами скарги. Зокрема, адміністративний орган вищого рівня може за зверненням скаржника до прийняття остаточного рішення з порушеного питання по суті запропонувати скаржнику за його допомоги вжити необхідних заходів для задоволення запиту, зокрема, звернутись до уповноважених органів за дозволом на доступ до інформації з обмеженим доступом (ст. 58 Акту Австралії про свободу інформації від 1982 року) [4]. Так само, адміністративна апеляційна комісія Служби громадянства та імміграції США у рамках адміністративного оскарження рішень цього органу здійснює їх перегляд з повною юрисдикцією, у тому числі з тим само обсягом управлінського розсуду, який був притаманний уповноваженій посадовій особі, яка ухвалює первинне рішення [5].

Визначаючи обсяг повноважень органів та посадових осіб, відповідальних за розгляд скарги у рамках процедури адміністративного оскарження, ст. 67 Акту Тайваню про адміністративне оскарження також встановлює, що вони мають розслідувати та досліджувати обставини справи та докази, не будучи зв'язаними вимогами та запереченнями скаржника [6]. Так само, за податковим законодавством Індії апеляційний комісар під час розгляду скарги на податкове рішення також може за власною ініціативою самостійно додатково збирати та досліджувати докази або доручати відповідне розслідування інспектору податкового органу, який прийняв оскаржуване рішення. Під час слухання за скаргою апеляційний комісар може допустити наведення скаржником підстав для скасування оскаржуваного рішення, які не були викладені у скарзі, якщо апеляційний комісар пересвідчиться у тому, що незазначення відповідних постав не було навмисним та необґрунтованим (ст. 249 Акту Індії про податок на доходи). Більше того, розглядаючи скаргу, апеляційний комісар може розглянути та вирішити будь-яке питання податкового адміністрування, що виникає під час провадження за скаргою у рамках правовідносин, з яких вона випливає, незалежно від того, чи порушувалось відповідне питання перед апеляційним комісаром (ст. 251 Акту Індії про податок на доходи) [7].

Законодавство деяких держав, у протилежність до вищевикладеного, відображає обмежувальні підходи до регулювання можливостей учасників спірних адміністративних правовідносин щодо збирання та подання доказів на стадії адміністративного оскарження. Наприклад, у деяких юрисдикціях пропонується окремо підкреслити у відповідних законодавчих положеннях, що протягом періоду адміністративного оскарження відповідачі не можуть самостійно збирати докази для підтвердження законності оскаржуваного адміністративного рішення (наприклад, це правило пропонується закріпити у ст. 43 проекту закону Китаю про адміністративний перегляд від 17 березня 2021 р. [8]). Натомість, за роз'ясненнями Управління внутрішніх доходів Сінгапуру недостатність інформації та документів, поданих скаржником, є підставою для закриття провадження за скаргою [9]. Так само, відповідальність за охоплення під час адміністративного оскарження рішень південно-африканських податкових органів всіх аспектів, які скаржник вважає такими, що мають значення для прийняття правильного рішення за скаргою, за змістом офіційних публікацій Південно-Африканської податкової служби лежить на відповідному платнику податків [10].

Звернувшись у рамках дослідження у зазначеному ключі до відповідних положень законодавства Казахстану, зазначимо, що за їх змістом уповноважений адміністративний орган вищого рівня зобов'язаний вжити заходів для всебічного, повного та об'єктивного дослідження фактичних обставин, що мають значення для правильного розгляду скарги, для чого він самостійно визначає предмет та межі дослідження цих фактичних обставин. При цьому, орган, що розглядає скаргу, не зв'язаний доводами адміністративного органу та викладеними у скарзі вимогами та розглядає адміністративну справу в повному обсязі. Водночас, погіршення становища скаржника за підсумками адміністратив-

ного оскарження не допускається (ст. 98 Адміністративного процедурно-процесуального кодексу Республіки Казахстан) [11].

Закріплений казахстанським законодавством підхід до визначення меж предмету розгляду у рамках процедури адміністративного оскарження цілком узгоджується з відповідними приписами законодавства Німеччини щодо адміністративного оскарження у рамках системи податкового адміністрування, за якими податковий орган приймає рішення щодо скарги, повторно розглянувши відповідне питання в повному обсязі. Однак, німецьке податкове законодавство допускає зміну адміністративного рішення на шкоду скаржника, якщо йому було вказано на можливість ухвалення такого рішення із зазначенням мотивів для цього та із наданням йому можливості висловити його думку з цього питання (ч. 2 ст. 367 Фіскального кодексу Німеччини) [12]. Так само, за приписами адміністративно-процедурного законодавства Тайваню результати розгляду скарги не можуть слугувати підґрунтям для несприятливих наслідків для прав та свобод скаржника, за винятком випадків, коли скаржник мав можливість висловити його думку з цього питання [6]. Більше того, визначаючи повноваження апеляційних структурних підрозділів Департаменту оподаткування доходів Індії за підсумками розгляду скарг на рішення податкових органів, індійське законодавство встановлює, що, дослідивши пояснення та докази, подані скаржником та посадовими особами, які приймали оскаржуване рішення, апеляційний комісар може не лише підтвердити, зменшити чи анулювати розмір податкових зобов'язань чи санкцій, а й збільшити їх розмір або зменшити розмір бюджетного відшкодування. Разом з тим, апеляційний комісар не може збільшувати розмір податкових зобов'язань чи санкцій або зменшувати суму бюджетного відшкодування, якщо скаржник не мав розумної можливості подати докази проти такого збільшення або зменшення (ст. 251 Акту Індії про податок на доходи) [7].

На доповнення до вищевикладеного, слід звернути увагу на те, що значними особливостями характеризуються закріплені законодавчими положеннями деяких зарубіжних держав правила прийняття адміністративним органом вищого рівня доказів, які не були враховані адміністративним органом, який ухвалив оскаржуване рішення, та не були подані приватними особами, права та законні інтереси яких воно зачіпає, під час відповідного адміністративного провадження.

Як з цього приводу зауважила дослідницька команда Світового банку у виданні, присвяченому порівняльно-правовому огляду інструментарію адміністративного оскарження у справах, що впливають з податкових спорів, деякі держави дозволяють подавати нові докази, доки не буде розпочате провадження за адміністративною скаргою. Правова основа порядку подання та розгляду внутрішніх скарг на нарахування податків у Сполученому Королівстві відображає цей підхід. Інші країни розглядають внутрішню перевірку у рамках процедури адміністративного оскарження як окремий процес, і задля ефективності вони не дозволяють або обмежують подання нових доказів. Податковий орган, який зазвичай не дозволяє приймати нові докази, може дозволити винятки у вузько визначених обставинах. Яку б систему не прийняв податковий орган, як стверджують автори дослідження, відповідне національне законодавство має чітко визначати правила подання нових доказів [13, с. 65].

Прикладом держави з ліберальними правилами збирання та подання нових доказів на стадії адміністративного оскарження є Тайвань, законодавство якого допускає подання скаржником будь-яких доказів під час провадження за скаргою, у тому числі шляхом їх витребування за допомогою апеляційного адміністративного органу [6]. Для порівняння, у ч. 1 ст. 7:4 Загального адміністративного закону Нідерландів визначено, що учасники процедури адміністративного оскарження можуть подавати докази та пояснення у будь-який час, але не пізніше 10 днів до дня розгляду скарги [14].

Більш деталізованими та диференційованими є правила адміністративного оскарження, що закріплені актами адміністративного законодавства Сполученого Королівства. Зокрема, у офіційній інструкції щодо належних практик апеляційного внутрішнього перегляду рішень Служби віз та імміграції Сполученого Королівства фундаментальною засадою є визнання того, що уповноважений апеляційний підрозділ цього державного органу не має повторно розглядати питання, порушене заявником перед державним органом, а має зосереджуватись на виправленні помилок у його адміністративній практиці. Дослідження нових доказів та переоцінка доказів, які враховувались під час прийняття оскаржуваного рішення Служби віз та імміграції Сполученого Королівства, у рамках його адміністративного оскарження допускається у визначених законодавством випадках, зокрема, якщо посадова особа, яка прийняла рішення: 1) порушила затверджені державним секретарем цілі та пріоритети державної політики у цій галузі та його рекомендації щодо правозастосування; 2) дійшла помилкових висновків про недостовірність доказів, поданих заявником (спробу обману); 3) не витребувала докази,

незважаючи на підстави для цього; 4) не взяла до уваги усі докази, подані заявником, у тому числі з підстави пропущення ним встановлених законом строків; 5) дійшла неправильних висновків з досліджених доказів тощо [15].

Висновки з дослідження. Ознайомившись із особливостями законодавчого визначення меж предмету розгляду та повноважень адміністративного органу вищого рівня щодо прийняття рішень за підсумками адміністративного оскарження, зазначимо, що у переважній більшості держав законодавчих положеннях про адміністративне оскарження утверджується засада офіційного з'ясування обставин під час адміністративного оскарження, що включає всебічне, повне та об'єктивне повторне дослідження фактичних обставин та їх правова переоцінка уповноваженим адміністративним органом вищого рівня з самостійним визначенням ним предмету та меж розгляду, незважаючи на вимоги та заперечення скаржника (Австралія, Індія, США, Тайвань) та використанням стандарту доказування більшої вірогідності (США). Водночас, у деяких державах утверджені обмежувальні підходи до регулювання можливостей учасників спірних адміністративних правовідносин щодо збирання та подання доказів на стадії адміністративного оскарження, не допускаючи це без поважних причин (Нідерланди, Сполучене Королівство), а також встановлюються спеціальні правила врахування нововиявлених обставин (Сполучене Королівство, Китай). Неоднаковими є зарубіжні законодавчі рішення щодо можливості погіршення становища скаржника за підсумками адміністративного оскарження, допускаючи зміну адміністративного рішення не на користь скаржника, якщо йому була надана можливість подати пояснення та докази щодо обставин, які можуть бути покладені в основу несприятливого рішення (Індія, Німеччина, Тайвань). Зарубіжний досвід правового регулювання повноважень адміністративних органів вищого рівня щодо прийняття рішень за підсумками адміністративного оскарження пропонує чимало прогресивних підходів щодо визначення долі скарги за деяких особливих обставин, зокрема, за неможливості адміністративного органу вищого рівня прийняти нове рішення та врегулювати права та обов'язки учасників відповідних адміністративно-правових відносин, зокрема, якщо відбулася така зміна обставин, що вся справа потребує перегляду, якщо адміністративний орган вищого рівня не може самостійно одержати докази або виступити у міжвідомчій взаємодії, чи за будь-яких інших непереборних обставин (Сполучене Королівство).

Список використаних джерел:

1. Дрофіч, О.Ю. (2022). Специфіка підстав та процедур прийняття, зміни та припинення чинності рішень митних органів за законодавством Казахстану. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 6. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.37>.
2. The Tax Disputes and Litigation Review. Edition 6. Ed: S. Whitehead. Law Business Research Ltd, London. 381 p.
3. Юрійчук І. Право на адміністративне оскарження як гарантія захисту прав людини при наданні адміністративних послуг. Всеукраїнський правничий форум «Права людини та публічне врядування» (м. Чернівці, травень 2019 року). С. 209–212. URL: https://www.researchgate.net/publication/336220739_Pravo_na_administrativne_oskarzenna_ak_garantia_zahistu_prav_ludini_pri_nadanni_administrativnih_poslug.
4. Australia Freedom of Information Act of 1982 No. 3. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A02562>.
5. United States Citizenship and Immigration Services. Administrative Appeals Office Practice Manual. Chapter 3. Appeals. URL: <https://www.uscis.gov/administrative-appeals/aao-practice-manual/chapter-3-appeals>.
6. Republic of China (Taiwan) Administrative Appeal Act CH of 24 March 1930. Amended Date: 27 June 2012. URL: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030020>.
7. Act of India to consolidate and amend the law relating to income-tax and super-tax (Income-tax Act of India) of 1 April, 1962 no. 43. Status as of 2023. URL: <https://incometaxindia.gov.in/pages/acts/income-tax-act.aspx>.
8. Administrative Reconsideration Law of the People's Republic of China (Revision Draft) of 17 March 2023. URL: <https://www.chinalawtranslate.com/en/arl/>.
9. Inland Revenue Authority of Singapore. Corporate Income Tax – Objection and Appeal Process (Third Edition). 2023. URL: https://www.iras.gov.sg/media/docs/default-source/e-tax/e-tax-guide_cit_objection-and-appeal-process.pdf?sfvrsn=83675467_6.

10. South African Revenue Service. Excise external policy internal administrative appeal. 2023. URL: <https://www.sars.gov.za/wp-content/uploads/Ops/Policies/SE-APL-02-Internal-Administrative-Appeal-External-Policy.pdf>.
11. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан: Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. Дата обновления: 1 мая 2023 года. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35132264&pos=1399;-36#pos=1399;-36.
12. Fiscal Code of Germany of 1 October 2002 (Federal Law Gazette I p. 2541). Status as of 31 May 2021. URL: <https://laweuro.com/?p=15096>.
13. World Bank. (2019). The Administrative Review Process for Tax Disputes: Tax Objections and Appeals in Latin America and the Caribbean. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/197591554404274707/pdf/TheAdministrative-Review-Process-for-Tax-Disputes-Tax-Objections-and-Appealsin-Latin-America-and-the-Caribbean-A-Toolkit.pdf>.
14. Dutch General Administrative Law Act of 1 January 1994. URL: https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/15446_dutch-general-administrative-law-act.pdf.
15. United Kingdom Home Office. UK Visas and Immigration Administrative review. Version 12.0. 2021. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1015181/Administrative_review.pdf.