

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ПОЗАСУДОВЕ (АДМІНІСТРАТИВНЕ) ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ

IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO OUT-OF-COURT (ADMINISTRATIVE) APPEAL OF DECISIONS, ACTIONS OR INACTION OF OFFICIALS

Лахова О.В.,
к.ю.н., доцент
доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

У статті розглядаються питання щодо процедури реалізації права на позасудове (адміністративне) оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб. Розглянуто механізми здійснення права на оскарження та аналізує нормативно-правову базу, що регулює цей процес. Особлива увага приділяється правовим засадам, які покладено в основу адміністративного оскарження, а також ефективності та доступності цього механізму для громадян та юридичних осіб. Дослідження здійснюється з метою виявлення можливостей покращення процедур адміністративного оскарження та підвищення захисту прав суб'єктів адміністративних відносин. Особлива увага приділяється аналізу нормативно-правовим механізмам, що регулюють цей процес, а також ефективності та доступності механізму оскарження для громадян та юридичних осіб. Визначено правову природу реалізації права на позасудове (адміністративне) оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб; стадії такого оскарження та його інстанційність. Наголошено на відносинах підпорядкування в процесі реалізації адміністративної процедури позасудового (альтернативного) оскарження рішень, дій та бездіяльності посадових осіб. Акцентовано на необхідності конкретизації процедури саме юридичної відповідальності для уповноважених на розгляд скарг та реалізацію результатів оскарження суб'єктів, що не додержують встановлені нормативні приписи щодо процедур оскарження. Вагомою задаєю ефективності позасудового оскарження на сучасному етапі є його шаблонна формалізованість без мети пошуку істини по суті. Запропоновано окремі критерії для оптимізації процедур адміністративного оскарження та підвищення захисту прав суб'єктів адміністративних відносин.

Ключові слова: рішення, дії та бездіяльність посадових осіб, право на позасудове (адміністративне) оскарження, позасудове (альтернативне) оскарження, колегії з розгляду скарг, скарга, позасудове оскарження, позасудові інстанції оскарження, квазісудове оскарження, суб'єкти владних повноважень, адміністративні процедури, підпорядкування, адміністративний процес, адміністративна юстиція, правове регулювання, юридична відповідальність.

The article deals with the procedure for exercising the right to out-of-court (administrative) appeal of decisions, actions or inaction of officials. The mechanisms of exercising the right to appeal are considered and the legal framework regulating this process is analyzed. Special attention is paid to the legal principles underlying the administrative appeal, as well as the effectiveness and accessibility of this mechanism for citizens and legal entities. The research is carried out with the aim of identifying opportunities for improving administrative appeal procedures and increasing the protection of the rights of subjects of administrative relations. Particular attention is paid to the analysis of regulatory and legal mechanisms regulating this process, as well as the effectiveness and accessibility of the appeal mechanism for citizens and legal entities. The legal nature of exercising the right to out-of-court (administrative) appeal of decisions, actions or inaction of officials has been defined; stages of such an appeal and its instantiation. The relations of subordination in the process of implementation of the administrative procedure of out-of-court (alternative) appeal of decisions, actions and inaction of officials are emphasized. Emphasis is placed on the need to specify the procedure of legal responsibility for entities authorized to consider complaints and implement the results of appeals, which do not comply with established regulations regarding appeal procedures. A significant problem of the effectiveness of out-of-court appeals at the current stage is its formulaic formalization without the goal of finding the truth in substance. Separate criteria are proposed to optimize administrative appeal procedures and increase the protection of the rights of subjects of administrative relations.

Key words: decisions, actions and inaction of officials, the right to extrajudicial (administrative) appeal, extrajudicial (alternative) appeal, panels for reviewing complaints, complaint, extrajudicial appeal, extrajudicial appeals, quasi-judicial appeal, subjects of authority, administrative procedures, subordination, administrative process, administrative justice, legal regulation, legal responsibility.

Постановка проблеми. Одним із основних завдань на будь-якому етапі становлення демократичної правової держави є забезпечення ефективного функціонування механізмів захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також забезпечення законності у різних сферах суспільного життя. У сфері публічно-правових відносин часто виникають конфлікти між державними органами та їх посадовими особами, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з іншого. Ці конфлікти стосуються рішень, дій чи бездіяльності владних суб'єктів, які, на думку іншої сторони адміністративно-правових відносин, порушують її права чи законні інтереси. Вирішення таких конфліктів здійснюється у визначених правовими нормами процесуальних формах. Одним із механізмів врегулювання конфліктів та формою захисту суб'єктів прав фізичних та юридичних осіб, є позасудове (адміністративне) оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження, що стосуються сутності процедури оскарження дій державних органів та їх посадових осіб, адміністративних процедур, адміністративного судочинства та механізмів реалізації зазначених категорій, викла-

дені у працях А.Т. Боннера, В.Д. Бринцева, І.П. Голосніченка, А.І. Єлістратова, І.Б. Коліушко, О.М. Пасенюка, Н.Б. Писаренко, Ю.С. Педька, Н.Г. Саліщевої, А.О. Селіванова, Ю.М. Старілова, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко, Н.Ю. Хаманевої, Д.М. Чечота та інших. Проблематику досудового (позасудового) врегулювання спорів, окрім інших, досліджували такі вчені, як І.А. Балюк, В.С. Беляневич, В.А. Кройтор, В.В. Резнікова, М.І. Титов, В.Д. Чернадчук.

Мета. Метою наукової статті є визначення актуального права на позасудове (адміністративне) оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб.

Виклад основного матеріалу. При вирішенні питання про рівень нормативного регулювання процедури адміністративного оскарження слід враховувати, що детально врегулювання цієї процедури є необхідною з метою мінімізації можливостей для суб'єктивізму при розгляді та вирішенні скарг, а також для уникнення неоднозначного застосування матеріального права. Одночасно при формуванні окремих адміністративно-процесуальних механізмів важливо враховувати особливості функціонування органів виконавчої влади, зокрема їхню спрямованість на оперативне здійснення функцій державного управління.

Після аналізу нормативних актів, що регулюють адміністративне оскарження, можна зробити висновок, що особливості порядку розгляду та вирішення скарг у різних органах виконавчої влади створюють підстави для поділу процедури адміністративного оскарження на два типи: загальний і спеціальний. Спеціальний порядок адміністративного оскарження має такі характеристики:

- а) Наявність спеціальних норм, що встановлюють особливий порядок розгляду скарг.
- б) Вимога до письмової форми подання скарг.
- в) Встановлення спеціальних строків для подання скарг та скорочення термінів їх розгляду.
- г) Передбачення особливих юридичних наслідків внаслідок подання скарги.
- д) Специфіка варіантів рішень, які можуть бути прийняті після розгляду скарги.

Адміністративне провадження за скаргами, яке є складовою частиною адміністративного процесу, має ряд характеристик, які притаманні останньому. Для розуміння поняття та структури адміністративного провадження за скаргою необхідно звернутися до різних підходів, сформованих у літературі, щодо визначення змісту терміну «адміністративний процес» [1; 3].

На нашу думку, в сучасних теоретичних розуміннях адміністративного процесу обґрунтовано висвітлюється його «широке» тлумачення, яке описує його як урегульовану правовими нормами діяльність органів виконавчої влади та інших уповноважених законом органів, пов'язану із розглядом і вирішенням індивідуальних адміністративних справ. Щодо адміністративного провадження за скаргою, такий підхід є ключовим, оскільки дозволяє розглядати його як частину адміністративного процесу з усіма його наслідками. По-перше, це підтверджує управлінський характер адміністративного провадження за скаргою як форму управлінської діяльності відповідних органів виконавчої влади. По-друге, оскільки будь-яка управлінська діяльність базується на логічній послідовності, можна виділити окремі етапи (стадії) її здійснення. По-третє, адміністративне провадження за скаргою ґрунтується на загальних принципах адміністративного процесу, але через свої особливості воно має власні принципи.

Адміністративне провадження за скаргами слід розглядати як закріплену правовими нормами діяльність органів виконавчої влади (їх посадових чи службових осіб), спрямовану на розгляд і вирішення адміністративної справи за скаргою. Процес реалізації права на оскарження, подібно до будь-якого процесу, має свою структуру та організацію, яка складається із стадій, на кожній з яких застосовуються різні засоби. Механізм реалізації надає можливість розглядати реалізацію як процес з конкретними формами, способами, засобами і стадіями. Таким чином, дослідження проблеми процесу реалізації права на оскарження включає в себе і дослідження його механізму.

Вчені-правознавці вважають, що кожен вид права має свій індивідуальний механізм реалізації [2; 5]. Проте потребують активного дослідження проблеми, пов'язаної з виявленням способів реалізації кожного конкретного виду суб'єктивного права. Практичне значення дослідження механізму реалізації права на оскарження полягає у знаходженні можливостей для посилення ефективності його реалізації.

З урахуванням того, що реалізація права громадян на оскарження залежить від не лише самого громадянина, але й інших суб'єктів, в механізмі реалізації можна виділити засоби і способи на рівні правовикористання, правозастосування і правовиконання. Можна також досліджувати правовий механізм реалізації права на оскарження як у площині нормативного матеріалу, так і на практичному рівні юриспруденції, тобто як конкретні операції (подача скарги, реєстрація, розгляд, ухвалення рішення, його реалізація та ін.).

Під час аналізу структури адміністративного провадження за скаргою можна зробити висновок, що у цьому провадженні можна виділити кілька стадій:

- Початкова стадія, або стадія попередньої обробки скарги, яка включає отримання письмових та усних скарг, їх реєстрацію і направлення на розгляд до відповідних посадових чи службових осіб, або органів, уповноважених розглядати такі скарги.
- Стадія перевірки (розгляду) скарги, під час якої здійснюється збір фактичних даних, необхідних для вирішення справи, їх аналіз та оцінка, а також вибір правових норм, що мають бути застосовані у справі.
- Стадія прийняття рішення за скаргою, що передбачає прийняття відповідного правового акту, документуючи висновки та рішення щодо справи.
- Стадія оскарження рішення, прийнятого після розгляду скарги.
- Стадія виконання прийнятого рішення, що включає здійснення фактичних дій для відновлення порушених прав громадянина чи юридичної особи.

Незважаючи на широкий спектр організаційних заходів, спрямованих на розгляд скарг, ефективність цієї роботи не завжди гарантується. Система страждання інстанційності, де після незадовільного рішення однієї інстанції можливе подальше оскарження в іншу, часто не викликає повної довіри. Інколи органи вищого підпорядкування можуть відправити скаргу підлеглим органам для перевірки. Проте, такий підхід не завжди є об'єктивним, оскільки посадові особи, чи дії яких оскаржуються, можуть брати участь у розгляді скарг. Така практика, коли матеріали для перевірки скарги надсилаються в підпорядковані органи, не завжди гарантує дотримання законності та реалізацію права на оскарження.

Для виправлення даного недоліку набирає важливості підвищення рівня контролю «знизу», що підсилить відповідальність посадових осіб за якість розгляду звернень. Іншими словами, кожна посадова особа має розуміти свою залежність від виборців, трудових колективів, громадських організацій, партій та громадян загалом. Якщо такий контроль буде досягнутий, можна очікувати, що багато причин для скарг і звернень до органів влади більш високого підпорядкування зникнуть, і більшість порушених питань будуть вирішуватися на місці.

З метою зміцнення адміністративно-правового забезпечення права на оскарження бажано закріпити у законодавстві послідовність, у якій громадянин чи представник юридичної особи має звертатися зі скаргою в інстанційному порядку. Водночас необхідно встановити правило, згідно з яким кожен орган розглядає та вирішує лише ті скарги, що надійшли до нього з врахуванням інстанційного порядку оскарження. Скарги, які надійшли з порушенням цього порядку, мають бути направлені в першу інстанцію для вирішення цієї категорії скарг [6].

Центральним етапом адміністративного провадження за скаргою є її розгляд. На цьому етапі суб'єкт вирішення справи виконує дві основні функції: а) проводить аналіз фактичних обставин справи, що включає ознайомлення та перевірку викладених у скарзі відомостей, що свідчать про порушення прав та законних інтересів, а також збирає необхідні матеріали для вирішення справи; б) здійснює юридичну оцінку досліджених матеріалів.

Окремо варто розглянути питання щодо порядку проведення перевірок скарг. На нашу думку, у відомчих інструкціях слід узагальнити процедуру проведення таких перевірок, враховуючи специфіку скарг та особливості діяльності відповідних установ і організацій.

Інформація про прийняте рішення за скаргою є важливою умовою для його реалізації. З нашої точки зору, до такої інформації повинно входити: а) назва органу, що прийняв рішення; б) дата прийняття рішення; в) обставини, які лягли в основу прийнятого рішення; г) порядок

та строки оскарження прийнятого рішення. Ці параметри також мають бути визначені відповідними відомчими адміністративно-правовими нормами.

Розглядаючи юридичні гарантії, що забезпечують законність, об'єктивність та оперативність розгляду скарг, можна класифікувати їх на дві групи: організаційні та процедурні. До організаційних гарантій відносяться: а) визначення посадових (службових) осіб, що мають право розгляду та вирішення скарг; б) визначення осіб, що здійснюють контроль за дотриманням порядку розгляду скарг; в) встановлення правила, згідно з яким розгляд скарги не може проводитися особами, які мають особистий інтерес у вирішенні справи, або існують інші обставини, що породжують сумніви у їхній об'єктивності; г) залучення відповідних спеціалістів для розгляду скарг, якщо це необхідно.

До процедурних гарантій відносяться такі аспекти:

а) Закріплення в нормативних актах основних принципів та ідей провадження, які визначають його основи.

б) Встановлення чітких термінів для розгляду скарг.

в) Визначення правового статусу учасників адміністративного провадження, таких як заінтересовані особи, свідки, перекладачі, експерти та спеціалісти.

г) Регулювання процесу доказування та використання доказів у провадженні.

Однак, існує суттєвий недолік у нормативній регламентації порядку розгляду скарг, який полягає в невизначеності правового статусу деяких учасників провадження та в питанні щодо процесу доказування. Ці аспекти регулюються у Кодексі адміністративного судочинства, проте, лише щодо судового порядку процедури оскарження.

Порядок прийняття рішень органом виконавчої влади або посадовою особою, вимоги до таких рішень як актів правозастосування, та процедура виконання цих рішень є завершальною стадією адміністративного провадження за скаргою. Після розгляду справи, орган виконавчої влади має право прийняти одне з таких рішень: залишити рішення без змін та скаргу без задоволення, частково скасувати рішення та відхилити скаргу, повністю скасувати рішення та задовольнити скаргу, або укласти компромісну угоду.

Також важливо враховувати, що прийняте рішення у результаті розгляду скарги повинно відповідати певним критеріям. Серед цих критеріїв важливо відзначити законність, доцільність, справедливість та обґрунтованість. Рішення можна вважати законним, якщо орган, який проводить розгляд справи за скаргою, відповідно до адміністративно-процедурних норм, докладно перевірив обставини справи та прийняв його відповідно до норм матеріального права, що застосовуються до відповідних правовідносин. Доцільність рішення проявляється у встановленні найбільш оптимального варіанту вирішення справи, що базується на законності та відповідає цілям правового регулювання. Обґрунтованим вважається акт, який, по-перше, базується на ретельно перевірених фактах, у результаті аналізу та юридичної оцінки яких досягнута об'єктивна істина у справі; по-друге, рішення логічно випливає з аналізу фактів та обставин справи.

Контроль за виконанням прийнятого рішення по скарзі завжди має суттєве значення. Право на оскарження можна вважати реалізованим лише тоді, коли прийняте рішення виконано. Наразі у відомчих нормативних актах не встановлено процедури такого контролю. У зв'язку з цим необхідно внести положення, що провадження за скаргою може вважатися завершеним лише після виконання прийнятого по ній рішення, а також визначити основні процедури такого контролю. Наразі ця процедура не має чіткого законодавчого врегулювання, а встановлено лише загальний контроль за дотриманням законодавства щодо розгляду скарг.

Висновки. Підводячи підсумок, можна зазначити, що реалізація права на позасудове (адміністративне) оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб прямо залежна від стану нормативної регламентації юридичної відповідальності за порушення законодавства про розгляд. Виявлені недоліки у цій регламентації пояснюються відсутністю системного підходу до визначення та закріплення окремих видів юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері розгляду і вирішення скарг. З моменту зміни соціально-політичних умов, ряд дій, за які колись передбачалася кримінальна відповідальність згідно з чинним Кримінальним кодексом України, більше не розглядаються як кримінально карані. Скасувавши кримінальну відповідальність за такі дії, як умисне ущемлення посадовою особою прав і охоронюваних законом інтересів громадянина, пов'язане з переслідуванням його за подання в установленому порядку пропозицій, заяв і скарг або за критику, що міститься в них, законодавець не передбачає за їх здійснення адміністративної відповідальності, хоча суспільно-небезпечний характер таких дій є очевидним. Враховуючи конституційну норму про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», вчинення вказаних дій не повинно залишатися без відповідного юридичного реагування.

Проблеми нормативної регламентації проявляються і в регулюванні такого виду юридичної відповідальності, як дисциплінарна відповідальність. Дисциплінарна відповідальність окремих категорій працівників крім Кодексу законів про працю України та закону України «Про державну службу» визначається статутами чи положеннями про дисципліну. Такий порядок застосування дисциплінарних стягнень не відповідає вимогам ст. 92 Конституції України, яка встановлює, що «організація і діяльність органів виконавчої влади та основи державної служби», «діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них» повинні визначатися виключно законами України.

Таким чином, саме відсутність ефективної превенції є тим фактором, який, попри наявність регламентованих адміністративних процедур розгляду скарг в контексті адміністративного оскарження, обумовлює неефективність та зневіру до позасудового (адміністративного) оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти. *Монографія*. Харків : Право, 2017. 440 с.
2. Бородин І.Л. Про співвідношення понять «скарга» та «позов». *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. Донецьк, 2000. № 4. С. 80–84.
3. Грибок І.О. Поняття та ознаки адміністративно-правових спорів. *Збірник тез доповідей Міжнародної наукової конференції молодих вчених «Другі осінні юридичні читання»*. Хмельницький, 2003. С. 208–209.
4. Порядок розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 № 1128. *Офіційний вісник України*. 2016. № 2. Ст. 750 (зі змінами).
5. Ханік-Посполітак Р., Посполітак В. Досудове, альтернативне, позасудове врегулювання/вирішення приватноправових спорів: співвідношення понять. *Підприємництво, гос- подарство і право*. 2019. № 1. С. 38–44. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/1/8.pdf>.
6. Про адміністративні послуги. *Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI*. *Офіційний вісник України*. 2012. 15 жовт. 2012 р. (№ 76). С. 44 (зі змінами).