

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ТА ДІЙ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Розглядаються питання оскарження в адміністративному порядку незаконних дій (бездіяльності) органів та посадових осіб у сфері публічної влади.

Ключові слова: оскарження рішень та дій посадових осіб в адміністративному процесі.

Рассматриваются вопросы обжалования в административном порядке незаконных действий (бездействия) органов и должностных лиц в сфере публичной власти.

Ключевые слова: обжалование решений и действий должностных лиц в административном процессе.

In this article addresses issues in administrative appeals against unlawful actions (inaction) of bodies and officials in public authorities.

Key words: appealing against decisions and actions of officials in the administrative process.

Відповідно до Конституції України¹ забезпечення реалізації прав особи та громадянина є пріоритетним напрямом діяльності органів виконавчої влади в Україні. У цьому контексті особливого значення набуває такий напрям забезпечення, як адміністративно-правовий захист законних прав, свобод та інтересів особи і громадянина.

Правовою основою такого захисту є насамперед ст. 3 Конституції України, яка визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав людини є головним обов'язком держави.

На розвиток вищезазначених положень у ст. 40 Конституції України закріплено право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися 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.

Статтею 55 Конституції України кожному гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб. Тобто громадянин має право звернутися зі скаргою як до вищого за підлеглістю органу чи посадової особи, так і до суду згідно з чинним законодавством.

Одним із дієвих засобів адміністративно-правового захисту прав громадян є їх право на оскарження в адміністративному порядку незаконних дій (бездіяльності) органів та посадових осіб у сфері публічної влади. Під час реалізації громадянином такого права виникають правовідносини між громадянином та органом виконавчої влади, який є обов'язковим суб'єктом цих правовідносин. Предметом та підставою оскарження у такому разі є рішення, діяльність чи бездіяльність органів виконавчої влади.

Питання щодо адміністративного оскарження розглядали у своїх працях такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як Б. В. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. М. Бандурка, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, П. Т. Василенков, С. В. Ващенко, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, А. П. Ключніченко, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. М. Тищенко та ін.

Водночас у зв'язку з важливістю такого виду звернень громадян для захисту прав, свобод та законних інтересів є необхідність ще раз звернутись до сучасного стану законодавчого регулювання адміністративного оскарження та виявити проблеми, які існують при реалізації зазначеного права.

Право адміністративної скарги мало місце з далеких часів. Так, зокрема в царській Росії «на нижчестоящих поліцейських служителів можна скаржитись справнику чи начальнику місцевої поліції. На розпорядження справника чи повітового поліцейського управління – губернатору чи губернському правлінню. Якщо поліцейське управління діяло за велінням вищестоящего начальства, можна звертатись зі скаргою безпосередньо в те місце, з якого пішло це веління. На губернські правління по адміністративних справах скарги подаються в Сенат»².

Чинне законодавство України містить досить розгалужену систему правових норм, які конкретизують конституційне право громадян на оскарження дій посадових осіб державних і громадських організацій, а також визначають порядок прийому, розгляду та виконання скарг громадян. Всі ці питання регламентуються неоднаково. Така неоднозначність пов'язана з особливостями дій, спеціалізацією функцій та компетенцією державних органів, їх посадових осіб, які здійснюють відповідні дії, з повноваженнями конкретних державних органів та їх посадових осіб, які розглядають скарги.

Основне місце в системі нормативних актів посідає Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. (надалі – Закон)³, норми якого визначають загальні засади інституту адміністративного оскарження.

Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Так, Л. В. Коваль зазначає: «Скарги – найгостріший вид звернення, пов'язаний з порушенням особистих прав. У них також виявляється реагування на зловживання. Цей вид звернення можна визначити як виявлення невдоволення на адресу державного органу (службової особи) з метою досягти скасування якихось дій, поновлення порушеного права (інтересу) або притягнення винних до відповідальності»⁴.

Дуже важливим є те, що Закон (ст. 3) дає визначення скарги, під якою слід розуміти звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Відповідно до змісту цієї статті порушення прав та свобод громадян можуть виявлятися у різному роду протизаконних діях посадових осіб органів виконавчої влади, а саме: перевищення посадовими особами своїх владних повноважень чи невиконання (неналежне виконання) обов'язків; створення перешкод для реалізації прав та свобод; покладання на особу не передбачених законом обов'язків; обмеження можливості користуватися певними соціальними благами; ненадання відповідного статусу тощо.

Отже, правовою підставою звернення є наявність норми матеріального права,

порушення якої і стає предметом оскарження. Проте реалізація громадянином права на оскарження зовсім не означає, що вимоги, викладені у скарзі, будуть задоволені. У зазначеному питанні багато залежить не лише від дій скаржника, а й від правозастосовної діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та прийняття ними обґрунтованих рішень відповідно до норм чинного законодавства. Саме процедура прийняття та розгляду скарг посадовими особами цих органів дуже часто стають суттєвими перешкодами на шляху реалізації прав громадян. З метою захисту прав та законних інтересів особи від свавілля чиновників законодавець передбачає врегульовану правовими нормами адміністративну процедуру оскарження.

Основні правила звернення та розгляду скарг громадян встановлює Закон України «Про звернення громадян». Водночас ми поділяємо думку В. Б. Авер'янова про те, що «у кожній окремій галузі існують додаткові відомчі нормативні акти, що встановлюють певні правила розгляду звернень, у тому числі роботи зі скаргами. На цьому етапі відсутній єдиний кодифікований акт адміністративних процедур, що створює проблеми в процесі оскарження рішень громадянами. Адже відомча нормотворчість у галузі адміністративних процедур є надто обсяговою і розгалуженою. Пересічний громадянин інколи не має доступу до цих підвідомчих актів, адже вони не завжди публікуються в офіційних джерелах, доступних населенню»⁵.

На рівні Закону (ст. 4) знайшло своє закріплення положення про те, що до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких:

порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;

незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Щодо вимог, які пред'являються до скарги, то в Законі (ст. 5) визначено, що у скарзі має бути зазначено 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, надісланою поштою або переданою громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Вона може подаватися як окремою особою (індивідуальна), так і групою осіб (колективна).

Як свідчить практика, іноді скарги подають громадяни, права та інтереси яких прямо не зачіпаються. Наприклад, подання скарги родичами, знайомими, сусідами громадян, які внаслідок похилого віку чи стану здоров'я позбавлені можливості особисто направити скаргу. «Отже, слід визнати, що скаргою може бути не тільки звернення, пов'язане з порушенням прав та інтересів особи, котра її подала, а й звернення з метою захисту порушених права та інтересів інших осіб. Невипадково законодавець установив, що скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками»⁶.

Письмова скарга повинна бути підписана скаржником (скаржниками) із зазначенням дати.

Скарга, оформлена без дотримання цих вимог, повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня її надходжен-

ня. Якщо питання, викладені у скарзі, не входять до повноважень органів (посадових осіб), то вона в термін не більше ніж п'ять днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав скаргу. У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

Щодо застосування мови скарги, то Закон (ст. 6) містить норми, які надають громадянам право звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб українською чи іншою мовою, прийнятною для сторін. Водночас у Законі не конкретизовано питання щодо рівня прийнятності тієї чи іншої мови. На практиці, при поданні скарги, може виникнути ситуація, за якої відсутня єдина прийнятна для обох сторін мова. У ст.7 Закону існує положення про заборону відмовляти в прийнятті та розгляді скарги з посиланням на незнання мови звернення, незважаючи на те, що закон не покладає обов'язок на державні органи (посадових осіб) забезпечувати переклад скарги.

Отже, відповідно до змісту вищезазначеної норми громадянин має право звертатися зі скаргою, складеною будь-якою мовою, і державний орган зобов'язаний таку скаргу прийняти.

Щодо рішень, прийнятих у реагуванні на скарги, законодавець визначив, що відповіді на них оформляються відповідно до вимог законодавства про мови. Такі рішення та відповіді можуть бути викладені в перекладі мовою спілкування заявника. Тобто закон наділяє відповідний державний орган правом самостійно визначати мову відповіді на скаргу та вирішувати питання про здійснення перекладу іншою мовою.

Важливою гарантією об'єктивного та неупередженого розгляду скарг громадян є наявність у законі норми, відповідно до якої забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Визначено Законом (ст. 8) і випадки, коли скарги не підлягають розгляду та вирішенню. Так, письмова скарга без зазначення місця проживання, не підписана автором (авторами), а також така, з якої не можна встановити авторство, визнається анонімною і розгляду не підлягає.

Не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті скарги, терміни для подання яких закінчились, та скарги осіб, визнаних судом недієздатними.

Рішення про припинення розгляду такої скарги приймає керівник органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення.

Зупинимось ще на одній проблемі, пов'язаній з невідповідністю ст.16 Закону і ст. 55 Конституції України, яка гарантує право громадянам звернутися безпосередньо до суду для захисту прав та охоронюваних законом інтересів. Натомість ст. 16 Закону встановлює, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсут-

ності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність.

Закон визначає (ст. 18) права громадянина при розгляді скарги. Зокрема, до них належать:

особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;

знайомитися з матеріалами перевірки;

подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;

бути присутнім при розгляді заяви чи 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 заяви чи скарги;

висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;

вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

У статті 19 закріплено обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду скарг:

об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти скарги;

у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді скарги скласти про це мотивовану постанову;

на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його скаргу;

відмінити або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;

забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку зі скаргою рішень;

письмово повідомляти громадянина про результати перевірки скарги і суть прийнятого рішення;

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, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;

у разі визнання скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження

прийнятого за нею рішення;

не допускати безпідставної передачі розгляду скарг іншим органам; особисто організувати та перевіряти стан розгляду скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Скарга на оспорюване рішення може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються.

Скарги розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у скарзі питання неможливо, керівник відповідного органу або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у скарзі, не може перевищувати сорока п'яти днів.

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

Громадянину на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадовою особою при розгляді скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому вираженні визначається судом.

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

Щодо інших способів реалізації громадянами права на адміністративне оскарження, то норми чинного законодавства (ст. 101 Конституції України, Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 27 грудня 1997 р.) регламентують можливість їх звернення зі скаргами на діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

На відміну від норм Закону України «Про звернення громадян», скарги до Уповноваженого подаються протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина, а за наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений Уповноваженим до двох років.

При розгляді скарги Уповноважений відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина, роз'яснює заходи, що їх має вжи-

ти особа, яка подала звернення Уповноваженому, направляє звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролює розгляд цього звернення.

Уповноважений відмовляє в розгляді звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду. Відмова у прийнятті звернення до розгляду повинна бути вмотивованою.

Нагляд за дотриманням законодавства про адміністративне оскарження громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. Відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень вони вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності.

Підсумовуючи вищезазначене можна зробити такі висновки:

1. Право громадян на оскарження дій та рішень органів і посадових осіб є їх невід'ємним конституційним правом.

2. Як суб'єктивне право, право на оскарження дій та рішень державних органів, їх посадових осіб є волею суб'єкта діяти за особистим бажанням для задоволення своїх законних інтересів. Обов'язкова умова при цьому – не порушувати інтереси суспільства та інших осіб.

3. Право на оскарження можна назвати однією з форм конкретизації права участі в управлінській діяльності. Така участь здійснюється через особисту критичну оцінку діяльності державних органів та їх посадових осіб.

4. Передумовою оскарження прийнятих дій та рішень завжди є точка зору суб'єкта, що звертається зі скаргою, про несправедливість. Інколи суб'єктивна точка зору може не збігатися з державною оцінкою законності дій та рішень.

5. Мета подання скарги полягає в захисті й відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, вона є способом захисту й відновлення суб'єктивних прав громадян.

6. Обґрунтування відповіді на скаргу повинно бути достатнім і відповідати суті справи та мати посилання на конкретні положення і норми законів. У разі порушення зазначених принципів спричиняється поява нових скарг, знижується ефективність правозастосовної діяльності, порушується режим законності.

7. Чинне законодавство досить повно регламентує процедуру прийняття та розгляду скарг. Водночас, на наш погляд, не повною мірою врегульовано питання про мову, якою може бути подана скарга та не визначено обов'язок органу (посадової особи) щодо здійснення, в разі потреби, її перекладу.

Існує також необхідність приведення ст.16 Закону України «Про звернення громадян» у відповідність до ст. 55 Конституції України з метою усунення наявних у Законі передумов для реалізації громадянином права безпосередньо звернутись до суду для захисту прав та законних інтересів.

1. *Конституція України* // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141. 2. *Єлістратов А.І.* Адміністративне право: Лекції / Ред. та упоряд. В.В.Галуцько, С.В.Діденко. – Херсон: ВАТ «ХМД», 2007. – С. 73. 3. *Закон України «Про звернення громадян»* // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст.256. 4. *Коваль Л.В.* Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультативів. – К.: Вентурі, 1998. – С. 148-149. 5. *Виконавча влада і адміністративне право /* За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «ІнЮре», 2002. — С. 196. 6. *Бандурка О.М., Тищенко М.М.* Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – К.: Літера ЛТД, 2002. – С.117.