

УДК 342.924

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

### ADMINISTRATIVE APPEAL AS A METHOD FOR PROTECTION OF CITIZENS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Лошицький М.В.,**  
*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ*

Проаналізовано теоретичні положення адміністративного оскарження як одного з основних і дієвих способів захисту прав громадян. Установлено основні засади й особливості оскарження в діяльності органів публічної адміністрації. Також визначено перспективні напрями вдосконалення інституту оскарження в Україні.

**Ключові слова:** скарга, адміністративне оскарження, спосіб, захист прав громадян, орган публічної адміністрації.

Осуществлен анализ теоретических положений административного обжалования как одного из основных и действенных способов защиты прав граждан. Установлены основные принципы и особенности обжалования в деятельности органов публичной администрации. Также определены перспективные направления совершенствования института обжалования в Украине.

**Ключевые слова:** жалоба, административное обжалование, способ, защита прав граждан, орган публичной администрации.

The analysis of theoretical propositions administrative appeal as a major and effective ways to protect the rights of citizens. The basic principles and features of appeal in public administration. Also the promising areas of improvement institute challenge in Ukraine.

**Key words:** complaint, administrative appeal, method, defence of rights for citizens, organ of public administration.

**Актуальність теми.** Однією із форм правового захисту особи у відносинах з органами публічної адміністрації є інститут адміністративного оскарження, призначення якого полягає в повному і своєчасному запобіганні та усуненні будь-яких порушень законності й дисципліни в діяльності суб'єктів публічної влади. Він забезпечує активну та ініціативну участь громадян у захисті належних їм прав в адміністративному порядку. Право на адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо до них самих або до адміністративних органів, які є вищими в системі ієрархічного підпорядкування, є важливим і необхідним механізмом досудового врегулювання спору між громадянином і відповідним органом. Вирішення таких спорів у межах адміністративного оскарження надає можливість суб'єктам господарювання, окремим громадянам захистити свої інтереси, виявити недоліки в роботі органів публічної влади

та своєчасно їх усунути, зекономити час і зусилля, оминаючи судову форму захисту.

Як свідчить досвід провідних країн світу, побудові системи адміністративного оскарження значну увагу приділяють як державні органи і службові особи, так і пересічені громадяни. Фактично рівень розвитку системи адміністративного оскарження в тій чи іншій країні свідчить про загальний рівень її економічних відносин та соціального добробуту.

Актуальності цій проблемі додає й та обставина, що, незважаючи на заходи, які вживаються щодо забезпечення прав громадян, рівень дотримання законності й дисципліни в діяльності органів публічної адміністрації в Україні ще неадекватний ужитим зусиллям, а ігнорування проблем, що виникають у цій сфері, призводить до негативних явищ. Саме тому проблема активізації роботи щодо забезпечення повноцінного функціонування інституту адміністративного оскарження та зниження загалом скарг

на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень у суспільстві давно стала актуальним завданням як для учених, так і суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Не сприне якнайшвидшому її розв'язанню й чинне законодавство, до проблем реалізації якого зверталися відомі вчені-адміністративісти, як-от: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Т.О. Коломонець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, Р.С. Мельник, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, Ю.М. Старілов, С.Г. Стеценко, А.П. Шергін, В.К. Шкарупа та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Попри вагому наукову зацікавленість учених окресленою проблемою, назвати інститут адміністративного оскарження досконалим важко, підтвердженням чому є застарілість багатьох норм чинного законодавства в цій сфері правового регулювання, слабка ефективність їх реалізації, невідповідність значної частини правових норм реаліям сьогодення, численні скарги громадян на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб суб'єктів владних повноважень тощо.

Усе це зайвий раз підкреслює необхідність наукового опрацювання інституту адміністративного оскарження з метою вироблення оптимального механізму забезпечення законності й дисципліни в діяльності органів публічної адміністрації.

Не применшуючи значення судового захисту прав особи, варто відзначити важливість збереження та оновлення інституту адміністративного оскарження. До прямих переваг адміністративного оскарження над судовим можна зарахувати його економічність, оперативність, меншу формалізованість [1, с. 71].

До речі, ефективне адміністративне оскарження суттєво зменшує навантаження й на судову владу. Показовим у цьому сенсі є іноземний досвід. Наприклад, у ФРН адміністративне оскарження є обов'язковою стадією, 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 [2, с. 175].

Необхідно зважати на економічний аспект нашого життя, адже ефективність судового захисту значною мірою залежить від його своєчасності. Переважно в порядку адміністративного оскарження є можливість переглянути рішення на предмет його доцільності. Крім того, необхідно пам'ятати, що суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу, й особа ще чекатиме, поки орган виконає судові рішення і прийме відповідний адміністративний акт. У цьому сенсі адміністративне оскарження є додатковою гарантією захисту прав і законних інтересів особи [3, с. 206–207].

До того ж, як слушно наголошує О.Л. Соколенко, становлення системи адміністративного оскар-

ження як повноцінного правозахисного механізму доповнюватиме інші форми захисту прав громадян, дасть змогу розвантажити судочинство і, зрештою, сприятиме налагодженню діалогу між суспільством і органами державного врядування [4, с. 84].

В основу адміністративного оскарження покладена скарга на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Її можна розглядати у двох аспектах. По-перше, інформація, викладена у скаргах, – це завжди відомості про порушення органами публічної адміністрації вимог законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів; по-друге, це метод захисту прав та законних інтересів громадян від порушень закону, які допускають посадові особи органів публічного управління. Як справедливо зазначила М.В. Карасьова, одна з основних функцій конституційного права на оскарження – бути засобом охорони прав і законних інтересів громадян [5, с. 25].

Гарантіями своєчасного та правильного вирішення скарги громадянина можна вважати такі:

- по-перше, право скарги в нашій країні забезпечується Конституцією – актом найвищої юридичної сили;

- по-друге, відсутні будь-які обмеження на дії органів (посадових осіб), які можуть бути оскаржені;

- по-третє, законодавство забороняє використання будь-яких адміністративних впливів за подачу скарги, а держава зобов'язана забезпечувати недоторканність і безпеку особи, яка звертається зі скаргою;

- по-четверте, важливою гарантією є також застосування різних заходів відповідальності до осіб, котрі не прийняли рішення за скаргою або несвоєчасно прийняли таке рішення.

Як слушно зазначила професор Н.Ю. Хаманєва, закон може виконувати функцію гаранта, якщо він адекватний економічній і політичній ситуації в країні, а чіткість, ясність, конкретність закону – важливий показник правової культури суспільства. Дослідження такого найважливішого демократичного інституту, як право скарги, свідчить про необхідність критично переосмислити чинні в цій сфері законодавчі акти, практику їх застосування для того, щоб виробити відповідні пропозиції щодо їх удосконалення, спрямовані на ще більшу демократизацію цього інституту [6, с. 16].

Ю.П. Битяк зазначає, що одним із найважливіших заходів щодо забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні є право громадян на звернення до державних органів влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій різних форм власності, громадських об'єднань [7, с. 279]. «Захищаючи свої законні права та свободи, – наголошує Ю.П. Битяк, – громадяни звертають увагу компетентних органів на порушення законодавства і в такий спосіб захищають існуючі в державі та суспільстві правовідносини» [7, с. 279]. Крім того, учений, підкреслюючи значимість і важливість стадії оскарження під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, зазна-

чає, що «наявність цієї стадії виступає однією з найважливіших гарантій права особи, яка притягується до адміністративної відповідальності» [7, с. 277]. Своєю чергою О.І. Остапенко доходить висновку, що «важлива гарантія законності й обґрунтованості застосування адміністративних стягнень – це наявність стадії перегляду справ. Під переглядом розуміють розгляд справ органами, на які покладено контроль за законністю постанов у справах про адміністративні правопорушення, або повторний розгляд справ органом, який раніше прийняв постанови. Перегляд – це перевірка законності й обґрунтованості постанови у справі суб'єктом, наділеним правом скасовувати, змінювати або залишати без зміни раніше прийняту постанову» [8, с. 117].

Сутність скарги дуже вдало, на нашу думку, визначив В.М. Гаращук, який, зокрема, зазначив, що «звернення громадян можна визнати особливим засобом забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, який суттєво відрізняється від державного контролю та нагляду. Різниця полягає в тому, що ініціаторами перевірок у цьому випадку виступають не державні утворення й навіть не громадські об'єднання, а окремі фізичні особи, а також у тому, що, не маючи адміністративно-владних повноважень, самі громадяни (навіть на відміну від громадських угруповань, не кажучи вже про спеціалізовані контролюючі органи) ніяких перевірок або інших контрольних дій не здійснюють. Звертаючись до компетентних органів із заявами та скаргами, вони лише сигналізують про виявлені ними порушення законності та дисципліни, даючи змогу повноважним державним органам розібратися в суті справи, притягнути до відповідальності винних» [9, с. 181].

Закон України «Про звернення громадян» деталізує положення Конституції України щодо практичної реалізації громадянами України наданого їм Основним Законом права вносити в органи публічного управління, об'єднання громадян пропозиції щодо поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [10].

Як слушно зазначає О.М. Тараненко, використання в тексті цього Закону такого терміна, як «громадяни України» (ст. 1 Закону), обмежує коло можливих суб'єктів направлення звернень, тому що стосується лише громадян України, якими, відповідно до чинного законодавства, є «особи, що набули громадянства України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України» (ст. 1 Закону України «Про громадянство України»). Як наслідок, буквально трактування цього терміна означає, що правом на звернення не наділені такі суб'єкти,

як іноземці й особи без громадянства. Наприклад, у Конституції України ця проблема (суперечність) вирішена за допомогою використання таких слів, як «усі» (ст. 40) і «кожен (кожному)» (ст. 55), а в Кодексі України про адміністративні правопорушення використовується термін «особа» (ст. 287), що є більш доречним та обґрунтованим. У зв'язку з цим, варто підтримати вчених, які наголошують на необхідності використання в Законі України «Про звернення громадян» лише терміна «особа», який є ширшим за змістом, ніж термін «громадяни» і «громадяни України» [11, с. 143].

Варто зауважити, що в чинному законодавстві існують певні розбіжності щодо строків розгляду скарг громадян. Зокрема, у ст. 292 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначено, що скарга на постанову по справі про адміністративне правопорушення розглядаються правомочними органами (посадовими особами) в десятиденний строк із дня їх надходження, якщо інше не встановлено законами України [12]. Водночас у Законі України «Про звернення громадян» зазначено, що «звернення 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 зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів» [10]. Тобто, цього разу законодавець встановлює граничний мінімальний строк розгляду звернень громадян (у тому числі й скарги) – п'ятнадцять днів.

На нашу думку, з метою оптимізації діяльності органів виконавчої влади, а також на виконання Конституції й Законів України в частині забезпечення прав громадян на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб необхідно внести зміни до Закону України «Про звернення громадян» і доповнити його таким змістом:

«Стаття 20. Термін розгляду звернень громадян

Звернення розглядаються й вирішуються в термін не більше ніж один місяць від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше ніж за десять днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може становити більше ніж сорок п'ять днів».

Аналіз правозастосовної практики свідчить, що у зверненнях до органів публічної адміністрації громадяни порушують питання переважно такого

змісту: соціального захисту (здебільшого звернення з вимогами проведення перерахунку пенсії від дітей війни); забезпечення дотримання законності й охорони правопорядку, реалізації прав і свобод громадян (кожне п'яте з них щодо виконання судових рішень); діяльності центральних органів виконавчої влади; комунального господарства (зокрема щодо вартості житлово-комунальних послуг); фінансової, податкової, митної політики (щодо повернення коштів із банківських установ і кредитних спілок, механізму виплати знецінених заощаджень часів СРСР тощо) [13]. Наведене свідчить, по-перше, про те, що звернення до органів влади є важливим інструментом у вирішенні приватних проблем для менш соціально захищених верств населення, яке скоріш за все не знаходить підтримки власних потреб та інтересів в діяльності політичних партій; по-друге, велика кількість звернень громадян стосуються проблем місцевого рівня, проте неспроможність або небажання (за різних обставин) місцевих органів влади примушує людей звертатися до центральних органів.

Зважаючи на викладене вище, найбільш суттєвими особливостями оскарження, порівняно з іншими видами звернень, як засобу забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів публічної адміністрації можна назвати такі:

- на скарги припадає великий, порівняно з іншими видами звернень, обсяг інформації про порушення законності й дисципліни в діяльності органів публічної адміністрації;

- право на подання скарги є абсолютним, необмеженим і невідчужуваним правом особистості, яке передбачено Основним Законом України. Конституційне положення про можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів виконавчої влади є важливим здобутком Української держави на шляху зміцнення законності, дотримання прав і законних інтересів громадян;

- ст. 55 Основного Закону закріплює обов'язок органів державної влади та їх посадових осіб щодо розгляду звернень і надання обґрунтованої відповіді на них у встановлений строк;

- підставою подання скарги є рішення, дії чи бездіяльність держслужбовців органів публічної адміністрації у зв'язку з виконанням ними посадових обов'язків;

- подвійна природа скарги також є її особливістю: з одного боку, вона є способом захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а з іншого – сигналізує про наявні недоліки в роботі органів публічної адміністрації, сприяє усуненню останніх, поліпшенню її роботи тощо;

- особам, чий права порушені, надано право звер-

нутися зі скаргою не тільки у вищий орган, а й безпосередньо до суду;

- скарга може бути певним підґрунтям для застосування інших засобів забезпечення законності й дисципліни в діяльності органів публічної адміністрації, зокрема контролю та нагляду.

Отже, звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування як одна з форм здійснення прямої демократії в Україні мають конституційний статус. У Законі України «Про звернення громадян» визначені нормативно-правові засади щодо регулювання питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади пропозиції стосовно поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними та громадськими справами, впливу на поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування, відстоювання своїх прав і законних інтересів і відновлення їх у разі порушення.

**Висновки.** Отже, питання захисту прав громадян у відносинах з органами державної влади набули особливої актуальності у зв'язку з утілюваною в життя українського суспільства переорієнтацією відносин у системі громадянин – держава і її органи. Пріоритет загальнолюдських цінностей та інтересів особи перед інтересами держави та її органів наскрізь пронизує і змінює наявну з радянських часів систему відносин, у якій держава стоїть над особою і громадянином у всіх випадках. Спрямування діяльності органів виконавчої влади на обслуговування та забезпечення законних інтересів, прав і свобод громадянина – це основний напрям і мета адміністративної реформи, а також є одним із способів реалізації норми ст. 3 Конституції України про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність.

Проте декларування принципів і загальнолюдських цінностей та втілення їх у життя являють собою різні за складністю завдання. Саме тому становлення й розвиток інституту адміністративного оскарження є принциповою умовою успішної реалізації задекларованих принципів адміністративного реформування. Адміністративно-правовий захист громадян у відносинах із державними органами повинен реалізовуватись на тлі встановлених законом матеріальних норм і у відповідних процесуальних формах, а держава й наявна правова система мають бути гарантом забезпечення повноцінної реалізації прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина в Україні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
2. Кисіль Л.Є. Нагальні завдання удосконалення адміністративного оскарження / Л.Є. Кисіль // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 174–179.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
4. Соколенко О.Л. Адміністративне оскарження як форма захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів / О.Л. Соколенко // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2012. – Випуск 636 «Правознавство». – С. 83–87.

5. Карасева М.В. Конституционное право граждан СССР на обжалование / М.В. Карасева. – Воронеж : Изд. Воронежского ун-та, 1989. – 150 с.
6. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н.Ю. Хаманева. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1997. – 120 с.
7. Адміністративне право : [підручник] / [Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
8. Адміністративне право : [навчальний посібник] / [О.І. Остапенко, З.Р. Кисіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кисіль]. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
9. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Гаращук. – Х., 2003. – 412 с.
10. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 257.
11. Тараненко О.М. Забезпечення законності в діяльності митних органів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Тараненко. – Одеса, 2006. – 203 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
13. Інформація про роботу зі зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245982628&cat\\_id=244866718](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245982628&cat_id=244866718).