

Власенко Д. О.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Анотація. Наукова стаття присвячена висвітленню правової основи оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. Розглянуті законодавчі та підзаконні акти, що регулюють надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації та виокремлено нормативно-правові акти про порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг.

Ключові слова: нормативно-правові акти, адміністративна послуга, публічна послуга, оскарження, рішення, дії, бездіяльність, органи публічної адміністрації.

Постановка проблеми. Правове регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг нерозривно пов'язане з функціонуванням адміністративної юстиції, яку як юридичне явище не можна назвати абсолютно новим правовим інститутом вітчизняної правової науки і законодавства. Збільшення кількості оскарження фізичними та юридичними особами з надання адміністративних послуг в Україні як до судової гілки влади, так і в адміністративному порядку викликає актуальність даного дослідження як серед населення, так і в науковому аспекті.

Теоретичне підґрунтя надання адміністративних послуг розглядалося такими вченими: К.К. Афанасьєвим, І.П. Голосніченком, І.В. Дроздовою, О.Ю. Іващенко, Р.А. Калюжним, С.Ф. Константиновим, І.Б. Коліушом, Є.О. Легезою, О.М. Острах, В.В. Столбовою, Г.М. Писаренко, О.О. Сосновиком, В.П. Тимошуком та ін. Серед досліджень, які безпосередньо присвячені оскарженню рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації слід виокремити праці вчених О.Ю. Іващенко [1] та О.С. Духневич [2] тощо.

Однак комплексного наукового дослідження правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні не проводилося.

Метою статті є розкриття правових засад оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні.

Для вирішення поставленої мети автором поставлені такі завдання: 1) дослідити нормативно-правові акти оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг; 2) виокремити напрямки удосконалення законодавства щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Для конструювання чіткої ієрархії нормативно-правових актів та збереження логічної структури дослідження, на наш погляд, необхідно розглянути

класифікацію, визначивши всі законні та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють оскарження надання адміністративних послуг органів публічної адміністрації, в результаті чого виділити прогалини та запропонувати шляхи вирішення даної проблеми.

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Так, у статті 3 Закону України «Про звернення громадян» під зверненням розуміється не тільки заяви, пропозиції, зауваження та клопотання, але й скарги громадян, викладені в письмовій або усній формі [7]. Подача скарг до відповідних суб'єктів правовідносин із надання адміністративних послуг є невід'ємним правом громадян та інших осіб. Так, згідно зі ст. 40 Конституції України зазначено, що всі мають право 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 [1].

Незважаючи на наявність у тексті Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI положень, які здатні в цілому позитивно вплинути на правовідносини у вказаній сфері суспільного життя (наприклад, слухними є новели, якими встановлено пріоритет законодавчого регулювання строків надання адміністративних послуг (ст. 10) та оплати адміністративних послуг (ст. 11); схвально може бути оцінена законодавча пропозиція щодо заборони надання супутніх послуг адміністративними органами та суб'єктами господарювання, ними утвореними (ч. 4 ст. 15), але деякі норми потребують узгодження, а саме:

– визначення поняття адміністративних послуг наводиться чомусь у преамбулі, а саме: «адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону». На наш погляд, згідно із правилами законотворчої практики у преамбулі необхідно надавати не визначення понять, а висвітлення основного змісту закону;

– доктрина адміністративних послуг радикально відрізняється від характеру управлінських відносин, закріплених у вітчизняному законодавстві, і ґрунтується на постулатах, що розглядають адміністративне право не як «управлінське», а як «публічно-сервісне» право, начебто спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб в їх стосунках

з адміністративними органами. Така оцінка правової природи відносин між владою та громадянами є дискусійною у науці адміністративного права, тому виникають сумніви щодо готовності до її впровадження у вітчизняне законодавство;

– редакцію ст. ст. 12, 13 Закону України «Про адміністративні послуги» пропонується унормувати законом питання структури місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад. Йдеться про створення за законом центрів надання адміністративних послуг як структурних підрозділів (або як робочих органів) місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів міських рад, та запровадження посад адміністраторів;

– згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» «Відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг» зазначено, що дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом. Шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних діянь відшкодовується у встановленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, заподіяну посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги, чи адміністратором внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності, мають право зворотної вимоги до винної особи згідно із законом [4]. Але виникає питання, чому законодавець не зазначив, що можливо буде оскаржувати рішення органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. На жаль, нормативні положення Закону України «Про адміністративні послуги» про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації мають бланкетний характер і необґрунтовано відсилають до Закону України «Про звернення громадян» [7]. Так, згідно зі ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» зазначено механізм розгляду скарги, а саме: 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 відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду. Скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються в судовому порядку. 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. 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 [7].

Також необхідно зазначити строки розгляду скарги. Так, відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян»

[7], скаргу на рішення, що оскаржувалось, може бути подано 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. Щодо кожної скарги посадова особа не пізніше ніж у п'ятиденний термін повинна прийняти одне з таких рішень: прийняти скаргу до свого провадження (посадова особа, визнавши скаргу такою, що підлягає вирішенню, зобов'язана забезпечити своєчасне й правильне надання послуги), передати скаргу на вирішення в підпорядкований чи інший підрозділ органу влади або до іншого відомства, якщо питання, порушені в скарзі, не належать до її компетенції.

На підзаконному рівні основні засади оскарження рішень дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні визначено в низці нормативно-правових актів.

У Примірному регламенті центру надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), затвердженому відповідною постановою КМУ від 20 лютого 2013 р. № 118 [5] відсутні положення щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністраторів та інших його працівників із надання адміністративних послуг. Внаслідок чого при ухваленні відповідних регламентів місцеві органи виконавчої влади по-різному визначають порядок оскарження зазначеної діяльності. Зокрема, відповідно до Розпорядження голови Петриківської райдержадміністрації Дніпропетровської області від 23 вересня 2013 р. № 350-р-13 «суб'єкт звернення має право подати скаргу на отриманий через ЦНАП результат надання адміністративної послуги до суб'єкта надання адміністративної послуги або до вищого органу відносно того органу, що вирішив справу (у разі, якщо такий вищий орган існує)». Скаргу на результат надання адміністративної послуги може бути подано протягом тридцяти днів із моменту доведення результату надання адміністративної послуги до відома суб'єкта звернення. Скарга, яка подається до ЦНАП, підлягає реєстрації у встановленому порядку. Не пізніше наступного дня з моменту реєстрації скарга разом із матеріалами, що додаються до неї, передається (надсилається) суб'єкту розгляду скарги. Суб'єкт розгляду скарги зобов'язаний розглянути й вирішити скаргу відповідно до вимог чинного законодавства України та забезпечити передачу рішення у ЦНАП для доведення до відома скаржника. У випадку, якщо суб'єкт звернення подає скаргу на результат надання адміністративної послуги, отриманий через ЦНАП, безпосередньо до суб'єкта розгляду скарги, такий орган зобов'язаний надіслати копію скарги до ЦНАП протягом п'яти робочих днів із дня її отримання, а також поінформувати ЦНАП про результати розгляду скарги протягом п'яти робочих днів із дня прийняття рішення за скаргою» [6].

Згідно з регламентом ЦНАП при Запорізькій районній державній адміністрації «будь-яка особа має право подати скаргу на дії чи бездіяльність персоналу центру, якщо вважає, що ним порушено її права, свободи чи законні інтереси. Суб'єктом розгляду скарги на дії чи бездіяльність адміністратора центру є керівник центру. Суб'єктом розгляду скарги на дії чи бездіяльність керівника центру є голова районної державної адміністрації у порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян» [7]. Скарга на дії чи бездіяльність адміністратора подається керівнику центру, який зобов'язаний невідкладно зареєструвати її в журналі реєстрації скарг. Керівник центру розглядає скаргу не більше десяти робочих днів із моменту її реєстрації. У випадку, якщо скарга потребує додаткового ви-

вчення матеріалів справи або вчинення інших дій, необхідних для об'єктивного розгляду скарги, керівник центру має право подовжити термін розгляду скарги, але не більше, ніж до двадцяти робочих днів з моменту реєстрації скарги, про що повідомляє особу письмово. Результат розгляду скарги не пізніше наступного дня з моменту його прийняття передається адміністратору центру, який здійснює його реєстрацію у журналі реєстрації скарг, та не пізніше наступного дня надсилає особі. Керівник ЦНАП у межах своїх повноважень порушує питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення. Адміністративні акти, отримані через ЦНАП, оскаржуються у порядку, встановленому чинним законодавством України. Дії або бездіяльність працівників ЦНАП можуть бути оскаржені в суді у порядку, встановленому законом» [8].

Отже, в Україні на сьогоднішній час правова основа оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг потребує удосконалення. Адже в Законі України «Про адміністративні послуги» правові норми про оскарження послуг за своїм змістом є достатньо формальними та мають відсильний характер на інші нормативно-правові акти, що, в свою чергу, призводить до власного і доволі протилежного тлумачення норм оскарження рішень, дій чи бездіяльності органами публічної адміністрації відповідними суб'єктами правовідносин.

Література:

1. Івашенко О.Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Івашенко – К., 2012. – 234 с.
2. Духневич О.С. Проведення щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Духневич – Дніпропетровськ, 2012. – 222 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
5. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лют. 2013 р. № 118 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 16. – Ст. 557.
6. Порядок оскарження результатів надання адміністративних послуг, отриманих через ЦНАП, а також рішень, дій та бездіяльності працівників ЦНАП. – [Електронний ресурс] : розпорядження голови Петриківської райдержадміністрації від 23 верес. 2013 № 350-р-13 //

Петриківська райдержадміністрація : [офіц. сайт]. – Електрон. дані. – Режим доступу : http://www.petrikiv-m.dp.gov.ua/OBLADM/petrikivka_rda.nsf/docs/54A43DB7732BDD2FC2257B130041CA0C?OpenDocument.

7. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
8. Регламент центру надання адміністративних послуг при Запорізькій районній державній адміністрації. – [Електронний ресурс] // Запорізька районна державна адміністрація Запорізької області : [офіц. сайт]. – Електрон. дані. – Запоріжжя, [б. р.]. – Режим доступу : <http://zrda.gov.ua/assets/files/Reglament%281%29.pdf>.

Власенко Д. О. Правовые принципы обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению административных услуг

Аннотация. Научная статья посвящена освещению правовой основы обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению административных услуг. Рассмотрены законодательные и подзаконные акты, регулирующие предоставление административных услуг органами публичной администрации и выделены нормативно-правовые акты, порядок обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению административных услуг.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, административная услуга, публичная услуга, обжалование, решение, действия, бездействие, органы публичной администрации.

Vlasenko D. Legal principles of appeal of decisions, actions or inactivity of organs of public administration, are from grant of administrative services

Summary. The scientific article is devoted to coverage of legal basis of appeal against decisions, actions or omissions of public administration of administrative services. Considered laws and regulations governing provision of administrative services and public administration singled out regulations that procedure for appealing against decisions, actions or omissions of public administration of administrative services.

Key words: regulations administrative service, public service, appeal decisions, actions, omissions of public administration.