

*Бойко О. В.,**здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

## ЗВЕРНЕННЯ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ЯК ОДИН ІЗ ВИДІВ ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Наукова стаття присвячена висвітленню сутності звернення фізичних осіб як одному з видів гарантій забезпечення законності надання публічних послуг в Україні. З огляду на те що з моменту взяття за основу Проекту Закону України «Про адміністративні процедури» минуло багато часу, незважаючи на нагальну необхідність його прийняття, вбачається за доцільне внести зміни до чинних норм законодавства України.

Запровадження обов'язковості адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг дає можливість поставити питання про доцільність розгляду такої категорії адміністративних позовів у скорочені строки. Тому пропонується доповнити частину 1 статті 183-2 КАСУ пунктом 7, який викласти в такій редакції: «1. Скорочене провадження застосовується в адміністративних справах щодо ... 7) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень із надання публічних послуг».

Запропоновані зміни пов'язані з необхідністю встановлення максимального строку скороченого провадження в 10 робочих днів, що є достатнім для прийняття рішення суддею по суті позову за умови дотримання позивачем вимоги проходження процедури оскарження правозастосовного акта чи прояву бездіяльності суб'єкта владних повноважень із надання публічних послуг. За правилами законодавчої техніки вимагається доповнення частини 5 статті 183-2 КАСУ пунктом 5 такого змісту: «не пізніше 10 робочих днів – у разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень із надання публічних послуг».

Крім того, запропоновано внести зміни до частини 2 статті 19 Закону України «Про адміністративні послуги», передбачивши обов'язковість подання адміністративної скарги на рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації до вищого органу. Порядок адміністративного оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг необхідно передбачити типовим адміністративним регламентом, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України. Результат розгляду адміністративної скарги є підставою для подальшого оскарження в порядку адміністративного судочинства.

**Ключові слова:** звернення фізичних осіб, послуга, публічна послуга, оскарження, суб'єкт публічної адміністрації.

**Постановка проблеми.** Є.О. Легеза стверджує, що неорганізовані черги, конфлікти між споживачами – це наслідок неякісної роботи органів публічної адміністрації щодо впорядкованості самої організації прийому громадян, наприклад,

запровадження номерної системи черговості або попереднього запису. При цьому важливо, щоб механізм попереднього запису був захищеним від можливих зловживань з боку працівників суб'єкта публічної адміністрації [9].

**Мета статті** – висвітлити сутність звернення фізичних осіб як одного з видів гарантій забезпечення законності надання публічних послуг в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як зазначають І.П. Голосніченко, Л.М. Черненко, адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг дає змогу громадянам та іншим суб'єктам адміністративних відносин захистити своє порушене право без звернення до адміністративного суду, що дає змогу зекономити час споживачів послуг, уникнути зайвих витрат, пов'язаних із судовим розглядом адміністративної справи (судовий збір, платні юридичні послуги, час, витрачений на участь у судових засіданнях, що може бути пов'язано з необхідністю вимушеної втрати щоденного заробітку, тощо) [6].

Погоджуючись із розумінням І.Л. Бородіним можливості оскарження дій, рішень чи бездіяльності органів державної влади в адміністративному порядку як стимулу забезпечення відповідального ставлення посадових осіб до здійснення покладених на них повноважень [3, с. 90], варто зазначити, що реалізація адміністративного оскарження залежить і від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правовідносин у країні.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері надання публічних послуг в адміністративному порядку проходить низку взаємопов'язаних етапів реалізації. У літературі відсутній єдиний підхід до визначення стадій розгляду адміністративних скарг. Д.М. Бахрах зазначає, що реалізація завдань адміністративного провадження за скаргою проходить такі стадії: 1) стадія попередньої обробки скарг (отримання письмових та усних скарг і їх реєстрація); 2) перевірка скарги (аналіз ситуації) – збирання фактичних даних, необхідних для вирішення справи, їх дослідження, оцінювання, вибір правових норм, що потребують застосування у справі; 3) прийняття рішення за скаргою – прийняття відповідного правового акта, яким задокументовано висновки та рішення у справі; 4) виконання прийнятого рішення – вчинення дій, спрямованих на відновлення порушених прав громадянина чи юридичної особи; порушення питання (у разі встановлення факту правопорушення) про притягнення винних осіб до відповідальності [2, с. 152–155]. Однак недоліком цієї конструкції, погоджуючись із думкою І.О. Грибка, назвемо те, що в ній не враховано стадію оскарження рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги [7, с. 107].

Чинний порядок розгляду адміністративних скарг устанавлюється ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» [12], при цьому під скаргою розуміється право людини звернутися в порядку підлеглості до вищого органу чи посадової особи з проханням розглянути на предмет правомірності дій чи рішень суб'єктів (органів) публічної адміністрації. Крім того, встановлюється можливий термін для подання адміністративної скарги в тому числі й у сфері надання публічних послуг – один місяць із моменту, коли людина дізналася про управлінське рішення.

Згідно з частиною 4 статті 16 Закону України «Про звернення громадян», громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їхніми законними представниками. До скарги додаються наявні в громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, що після її розгляду повертаються громадянину.

Постановою Верховної Ради України від 09.04.2015 прийнято за основу Законопроект, поданий Президентом України, про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо можливості подання електронного звернення та петиції, в яких предметом оскарження є дії чи бездіяльність органів публічної адміністрації [13]. Під електронним зверненням у зазначеному Законопроекті розуміється письмове звернення, надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку [10]. Однак постає справедливе питання: в чому полягає принципова різниця між поданням скарги на дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації в електронній формі та електронною петицією? Статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян» закріплюється, що збирання підписів під електронною петицією ведеться через офіційні веб-сайти органів державної влади або місцевого самоврядування й у разі отримання необхідної кількості підписів (наприклад, для електронних петицій, адресованих Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України чи Президенту України, – 25000 підписів) вона підлягає розгляду «невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду», при цьому інформація про початок її розгляду повинна бути оприлюднена «на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніш як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції» [10].

Законом України «Про звернення громадян» не передбачено окремих порядок розгляду скарг, поданих через Урядовий контактний центр. Такий центр створено з метою реалізації Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади, проголошеної Розпорядженням Кабінету Міністрів України 09.06.2011 [14]. Постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 № 21 не визначено строки реагування на звернення громадян, подані через контактний центр [11]. Утім убачається за доцільне в Законі України «Про звернення громадян» передбачити порядок розгляду скарг (звернень) на дії, бездіяльність органів публічного адміністрування, тим більше що Кабінетом Міністрів України

в межах реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні підкреслюється важливість значення функціонування такого суб'єкта в механізмі надання публічних послуг [5].

У Проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, на відміну від норм Закону України «Про звернення громадян», міститься окремий розділ, що визначає стадії адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації [1].

Установлено, що такими стадіями є: 1) відкриття адміністративного провадження за скаргою; 2) реєстрація скарги (при цьому встановлюється заборона відмови в прийнятті й реєстрації скарги); 3) розгляд скарги, на час якого зупиняється дія адміністративного акта, який оскаржується; 4) прийняття рішення за результатами розгляду адміністративної скарги; 5) оскарження рішення за результатами розгляду адміністративної скарги, що є факультативною стадією та допускається в порядку адміністративного судочинства (статті 105–112 Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України) [1].

До прав суб'єкта, зобов'язаного розглядати адміністративну скаргу на дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, варто зарахувати право проводити опитування посадовця, результати діяльності якого оскаржуються, а також проводити додаткові опитування осіб, причетних до надання тієї чи іншої публічної послуги.

У результаті адміністративного оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг може бути прийнято одне з управлінських рішень, пов'язаних із задоволенням вимог, пред'явлених у скарзі; задоволенням вимог частково; визнанням рішень, дій або бездіяльності посадових осіб органів публічної адміністрації правомірними; відмовою в задоволенні скарги. Отже, в адміністративному регламенті повинні бути передбачені особливості виконання таких управлінських рішень з адміністративного оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг.

Не можемо не згадати, що спостерігається очевидний ефект від запровадження практики оскарження дій, рішень і бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг в адміністративному порядку – зменшення кількості адміністративних позовів і забезпечення реалізації принципу оперативності прийняття судового рішення.

Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному порядку є обов'язковою стадією, без якої неможливо звернутися до судових органів. Утім навіть за умов дотримання такої адміністративної процедури оскарження позивачі в адміністративних судах Німеччини чекають слухання справи місяцями, а то й роками [15, с. 71–72].

У Великій Британії до схеми органів, до яких може звертатися громадянин на місцевому рівні за задоволенням своєї скарги на результати надання публічних послуг, входять консультативна агенція; радник; Департамент органу місцевого самоврядування; Департамент юридичних послуг; Підкомітет з питань скарг; Омбудсмен [8, с. 143].

На думку англійських учених, такі типи поведінки мають уважатися поганим адмініструванням: грубість; небажання працювати зі скажником як з особою, котра наділена правами; відмова відповідати на слушні запитання; нехтування тим, щоб

поінформувати скаржника на вимогу про його права або права на компенсаційні виплати; свідоме надання дезорієнтаційної або неадекватної поради; ігнорування дієвої поради; пропонування відмовитися від задоволення скарги або пропонування непропорційного задоволення скарги; прояви расової, статевої або іншої дискримінації; неповідомлення особі, яка втрачає право на апеляцію; відмова в належному інформуванні щодо права на апеляцію; помилкові процедури; порушення процедури здійснення адекватного моніторингу відповідності процедур; ігнорування рекомендацій, які мали сприяти належному поведженню з користувачами послуг; частковість; не пом'якшення ефекту чіткого дотримання букви закону в разі, коли це спричиняє очевидно несправедливе поведження [8, с. 144].

Установленню прав та обов'язків скаржника має відповідати відповідне встановлення прав та обов'язків суб'єкта владних повноважень, що має право розглядати адміністративну скаргу.

Уважаємо, що варто погодитися з обгрунтованою пропозицією О.Ю. Івашенко щодо доцільності на підставі позитивного досвіду Великої Британії запровадження таких варіантів подання скарги: «через депутата місцевої Ради, через Консультативне бюро (які рекомендується створити для надання безкоштовних порад та консультацій громадянам у вирішенні їх юридичних, фінансових та інших проблем) або безпосередньо до департаменту, що має розглядати скарги» [8, с. 145]. Учений підкреслює, що велике значення в підвищенні ефективності оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг має створення в структурі кожного органу місцевого самоврядування Департаменту з питань юридичних і публічних послуг і Підкомітету з питань скарг і посилення ролі омбудсмена в процесі оскарження публічних послуг в Україні [8, с. 145].

Також варто повністю погодитися з позицією Д.О. Власенко, який пропонує внести зміни до частини 2 статті 19 Закону України «Про адміністративні послуги», передбачивши обов'язковість подання адміністративної скарги на рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації до вищого органу [4, с. 160]. Порядок адміністративного оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг необхідно передбачити типовим адміністративним регламентом, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України. Результат розгляду адміністративної скарги є підставою для подальшого оскарження в порядку адміністративного судочинства.

З огляду на те що з моменту взяття за основу Проекту Закону України «Про адміністративні процедури» минуло багато часу, незважаючи на нагальну необхідність його прийняття, вбачається за доцільне внести зміни до чинних норм законодавства України.

Запровадження обов'язковості адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг дає можливість поставити питання про доцільність розгляду такої категорії адміністративних позовів у скорочені строки. Тому пропонується доповнити частину 1 статті 183-2 КАСУ пунктом 7, який викласти в такій редакції: «1. Скорочене провадження застосовується в адміністративних справах щодо ... 7) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень із надання публічних послуг».

**Висновки.** Запропоновані зміни пов'язані з необхідністю встановлення максимального строку скороченого провадження в 10 робочих днів, що є достатнім для прийняття рішення суддею по суті позову, за умови дотримання позивачем вимоги проходження процедури оскарження правозастосовного акта чи прояву бездіяльності суб'єкта владних повноважень із надання публічних послуг. За правилами законодавчої техніки вимагається доповнення частини 5 статті 183-2 КАСУ пунктом 5 такого змісту: «не пізніше 10 робочих днів – у разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень із надання публічних послуг».

#### Література:

1. Адміністративно-процедурний кодекс України : Проект Закону України от 18.07.2008 № 2789. URL: [http://search.ligakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html](http://search.ligakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html).
2. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для студ. вузов., обуч. по спец. «Юриспруденция». Москва : НОРМА : ИНФРА-М, 2000. 624 с.
3. Бородин Л.Л. Административно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : монографія. Херсон : Олді-плюс, 2003. 218 с.
4. Власенко Д.О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 222 с.
5. Впровадження національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади. *Урядовий контактний центр*. URL: [http://ukc.gov.ua/contact\\_center/vprovadschennya\\_nacionalnoi\\_systemu/](http://ukc.gov.ua/contact_center/vprovadschennya_nacionalnoi_systemu/).
6. Голосніченко І.П. Правовий інститут адміністративного оскарження в регулюванні діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/VKPI\\_soc\\_2012\\_2\\_25.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKPI_soc_2012_2_25.pdf).
7. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2006. 220 с.
8. Івашенко О.Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право». Київ, 2012. 20 с.
9. Лєгеза Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
10. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Проект Закону України від 02.07.2015 від 577-VIII / Президент України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2299&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2299&skl=9).
11. Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 № 21 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2012. № 5. Ст. 171.
12. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1966. № 47. Ст. 256.
13. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Постанова Верховної

Ради України від 09.04.2015 № 331-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/331-19>.

14. Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України 09.06.2011 № 589-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2011. № 47. Ст. 1925
15. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.

**Boiko O. The appeal of individuals as one of the types of guarantees for ensuring the legitimacy of the provision of public services in Ukraine**

**Summary.** The scientific article is devoted to the coverage of the essence of the appeal of individuals as one of the types of guarantees for ensuring the legitimacy of the provision of public services in Ukraine. Considering that, since the draft Law of Ukraine “On Administrative Procedures” has been taken as the basis, despite the urgent need for its adoption, it is considered expedient to amend the current norms of Ukrainian legislation.

Imposing the administrative order to appeal against decisions, actions or omissions of public administration bodies in providing public services makes it possible to raise the issue of the expediency of considering such a category of administrative claims within a short time. It is therefore proposed to supplement paragraph 1 of Article 183-2 of the CACU with paragraph 7,

which reads as follows: “1. The summary proceedings apply in administrative cases concerning: ... 7) appealing to individuals the decisions, actions or omissions of the public authorities’.

The proposed changes are connected with the necessity of setting a maximum term of reduced proceedings in 10 working days, which is sufficient for the judge to decide on the merits of the claim, provided that the plaintiff complies with the procedure of appealing the enforcement act or manifesting the inactivity of the subject of public authority to provide services. According to the rules of the legislative technique, the addition of part 5 of Article 183-2 of the CACU clause five is to read as follows: “within 10 working days at the latest – in the case of appeals against decisions, actions or omissions of the public authorities”.

In addition, it is proposed to amend part 2 of Article 19 of the Law of Ukraine “On Administrative Services” by making it obligatory to file an administrative complaint against the decision, action or inaction of the public administration entities to a higher body. The procedure for administrative appeal against a decision, act or omission of public administration entities for the provision of public services should be provided by the standard administrative regulation approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine. The outcome of the administrative complaint is the basis for further appeal in the administrative procedure.

**Key words:** appeal of individuals, service, public service, appeal, subject of public administration.