

ІВАНОВ

Сергій Миколайович
IvanovS@e-mail.ua

УДК 351.74 : 342.922

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОРЯДОК ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСТВА

ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR APPEALING AGAINST DECISIONS, ACTIONS OR OMISSIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES REGARDING THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN THE FIELD OF MIGRATION AND CITIZENSHIP

суддя апеляційного
адміністративного судуDOI: [https://doi.org/10.37634/efp.2021.5\(3\).3](https://doi.org/10.37634/efp.2021.5(3).3)

IVANOV Serhii – judge, Administrative Court of Appeal

Статтю присвячено висвітленню адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства. Адміністративне оскарження являє собою складний комплексний правовий інститут, що включає як процедурні, так і процесуальні норми. Основними формами адміністративного оскарження виступають судово та позасудова; причому, якщо судове оскарження може виступати виключно факультативною стадією адміністративної процедури, позасудова форма розгляду скарги, також будучи факультативною стадією адміністративної процедури, водночас сама є різновидом адміністративної процедури. Інакше кажучи, зазначені форми оскарження у світлі тематики нашого дослідження логічно буде означити як адміністративно-процесуальну та адміністративно-процедурну.

* * *

The paper is devoted to the coverage of the administrative procedure for appealing against decisions, actions or inaction of public administration entities on the provision of public services in the field of migration and citizenship. An administrative appeal is a complex, complex legal institution that includes both procedural and procedural rules. The main forms of administrative appeal are judicial and extrajudicial; moreover, if a court appeal may be exclusively an optional stage of the administrative procedure, then the out-of-court form of consideration of the complaint, also being an optional stage of the administrative procedure, is itself a kind of administrative procedure. In other words, these forms of appeal in the light of the subject of our study will logically be defined as administrative-procedural and administrative-procedural.

It is established that the administrative and procedural support of public management of migration is not used effectively enough to appeal in the administrative as a tool to protect the rights of individuals. To overcome this negative trend, we need both transformations in the field of regulatory support, in particular the above amendments to the Law of Ukraine "On Citizens' Appeals" and raising the level of legal culture and legal awareness of all subjects of administrative and legal relations in the study area. The result of intensifying the use of administrative-procedural forms of appeal in the study area should be to reduce the number of administrative lawsuits against the staff and departments of the DMS and ensure the implementation of the principle of efficiency of administrative decisions in the implementation of administrative procedures in public administration of citizenship and migration.

Ключові слова: адміністративна процедура, бездіяльність, громадянство, етапи, дії, стадії, оскарження, публічна послуга

Keywords: administrative procedure, inaction, citizenship, stages, actions, stage, appeal, public service

ВСТУП

Факультативною стадією з вирішення індивідуальних справ із надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства виступає оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, здійснених у процесі реалізації адміністративних процедур. Важливо зазначити, що, незважаючи на факультативність як ознаку цього процедурного етапу, наявність можливості оскарження відіграє дуже значущу роль у досягненні загальної мети адміністративно-процедурної діяльності – захисті індивідуальних прав і законних інтересів. Право на оскарження у цьому контексті відображає спрямованість трансформації українського адміністративного права в бік людиноцентризму, виступаючи інструментом захисту прав і свобод населення від свавільних і хибних рішень органів публічної влади.

Правова сутність оскарження є багатоаспектною; у науковій літературі наголошується на правоохоронному змісті інституту оскарження, що виявляється,

по-перше, через запобігання порушень законності та дисципліни у діяльності суб'єктів владних повноважень [1, с. 146]; по-друге, через відновлення прав та інтересів осіб, що порушені внаслідок неправомірної діяльності суб'єктів владних повноважень [2, с. 59]; нарешті, через усунення наслідків порушення правових вимог із боку суб'єкта публічної влади (скасування незаконного акта, визнання його нечинним тощо) [3, с. 57]. Водночас реалізація зазначених усунень правопорушень та їхніх наслідків, а також відновлення індивідуальних прав як завдань оскарження може відбуватися як у судовому, так і в адміністративному порядку.

У науковому просторі вітчизняної адміністративістики проблемам оскарження приділяли увагу такі вчені, як О.О. Бандурка, М.М. Тищенко, Е.Ф. Демський, Т.О. Коломєць, Р.В. Сінельник, Д.В. Лученко, А.А. Пухтецька, В.П. Тимошук та ін., у чиїх працях розглянуто різні аспекти судового та позасудового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Спираючись на теоретичні здо-

бутки зазначених науковців, окреслимо особливості та практичні проблеми різних форм оскарження крізь призму надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства.

МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ.

Методичну основу дослідження складають загальнонаукові методи, а саме: метод логічного узагальнення, метод синтезу, індукції, дедукції. Інформаційну базу дослідження під час написання статті склали, зокрема, наступні джерела: фахові статті, матеріали опублікованих тез конференції, дані органів публічної адміністрації.

МЕТА статті – розкриття адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства.

РЕЗУЛЬТАТИ

Позицію стосовно належності оскарження в адміністративному порядку до процесуальних адміністративних інститутів відстоює Д.В. Лученко, наводячи такі підстави для своєї позиції: їх урегульованість процесуальними нормами адміністративного права; існування внутрішньої єдності норм, які регламентують процедури адміністративного й судового оскарження, що виявляється в спільності функцій оскарження, головних принципів, аналогічності обов'язків держави і критеріїв оцінки ефективності законодавства і правозастосування у сфері оскарження; змістову близькість суспільних відносин, що регламентуються цими нормами. Про це свідчить і факт віднесення науковцем обох зазначених видів оскарження до категорії «процесуальних форм оскарження» [4, с. 99]. Зазначимо, що використання дослідником словосполучень «оскаржувальні процедури», «процедури оскарження» в такому контексті імовірніше слід сприймати у загальному розумінні терміна «юридична процедура» – як закріплену нормами послідовність, правовий порядок дій, – ніж у безпосередньому зв'язку з адміністративною процедурою як окремою інституцією адміністративного права.

З іншого боку оскарженню в адміністративному порядку притаманні певні риси, завдяки яким його можна все ж таки долучити до числа адміністративно-процедурних інститутів. По-перше, провадження з розгляду адміністративних скарг реалізується у сфері публічно-управлінської владної діяльності та здійснюється органами та посадовими особами виконавчої влади (на відміну від реалізації оскарження в судовому порядку, яка є діяльністю зі здійснення правосуддя) [4, с. 126]. По-друге, на користь цієї позиції свідчить і спрямованість оскарження в адміністративному порядку на реалізацію індивідуальних публічних прав суб'єкта скарги, тоді як метою судового провадження в адміністративній справі є передусім розв'язання спору [5, с. 9]. Нарешті, нормативну базу оскарження в адміністративному порядку становлять положення Закону України «Про звернення громадян», зокрема, ст.ст. 16 (розгляд скарг громадян), 17 (термін подання скарги), 18 (права громадянина при розгляді заяви чи скарги), 19 (обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування та інших су-

б'єктів із розгляду заяв чи скарг), 20 (термін розгляду звернень громадян) [6], які, за твердженням А.М. Школика, мають яскраво виражений адміністративно-процедурний характер [7, с. 34], тоді як нормативно-правовою основою судової форми оскарження виступає процесуальний кодекс – Кодекс адміністративного судочинства.

Зазначене дозволяє визнати оскарження в адміністративному порядку особливою формою адміністративної процедури (зазначимо, що саме так – як один із видів адміністративної процедури – пропонує розглядати адміністративне оскарження В.П. Тимошук [8, с. 69]). Додатковим аргументом на користь цього припущення (щоправда, аргументом не теоретичного, а практичного плану) може послугувати той факт, що вітчизняні законодавці у розробленні проекту закону України «Про адміністративну процедуру» включили до цього кодифікованого закону розділ V «Адміністративне оскарження», віднісши його в такий спосіб саме до процедурної, а не процесуальної складової адміністративного права [9].

Переходячи до безпосереднього розгляду адміністративного оскарження в аспекті надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства, пропонуємо почати наш аналіз саме з адміністративно-процедурної форми оскарження – розгляду скарги в адміністративному порядку. Науковці одноставно зазначають, що ця форма оскарження має низку переваг відносно судової форми, що полягають у меншій формалізованості, більшій економічності, оперативності, а також можливості не просто вирішити спір між суб'єктом скарги та суб'єктом, дій чи рішення якого оскаржується, а й ухвалили конкретне позитивне рішення у справі.

Нормативну базу оскарження в адміністративному порядку становить Закон України «Про звернення громадян» [6], ст. 1 якого надає право звертатися до органів та посадових осіб публічної адміністрації зі скаргами, пропозиціями та зауваженнями передусім громадянам України, тобто особам, що набули громадянства України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України. Ч. 3 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» уточнює, що таке саме, як і громадяни України, право на звернення мають особи, які не є громадянами України та законно перебувають на її території [6]. Ці положення, на нашу думку, є особливо важливими в аспекті надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства, фактично обмежуючи коло суб'єктів оскарження рішень та дій (бездіяльності) владних органів у цій сфері.

Інший приклад стосується вже неправомірних дій самих представників публічної адміністрації з надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства. Як ми вже згадували раніше, трапляються ситуації, коли внаслідок прийняття органом ДМС неправного рішення людина, що перебуває в Україні на законних підставах, втрачає цей законний статус, як це було у відомій справі М. Абашидзе: Державною міграційною службою в Луганській області було неправомірно (що пізніше було доведено в судовому порядку [10]) скасовано його посвідку на постійне проживання та відмовлено в її продовженні [11].

Позбавлений цим рішенням ДМС статусу особи, яка не є громадянином України й законно перебуває на її території, М. Абашидзе не міг оскаржити це рішення в адміністративному порядку. Можливо, саме цей спосіб оскарження, враховуючи його відносно короткі строки, допоміг би уникнути протизаконного насильного видворення М. Абашидзе з України.

Вважаємо, що зазначені приклади демонструють важливість потенційної можливості позасудового оскарження для всіх категорій осіб із надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства. З одного боку це підсилюватиме систему засобів захисту прав фізичних осіб у адміністративно-правових відносинах у цій сфері, з іншого – сприятиме підвищенню ефективності в діяльності органів публічної адміністрації, пов'язаної з реалізацією надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства, через виявлення та усунення порушень та недоліків у роботі зазначених органів.

ВИСНОВКИ

Отже, що у сфері адміністративно-процедурного забезпечення публічного управління сферою міграції потенціал оскарження в адміністративному порядку як інструменту захисту прав фізичних осіб використовується недостатньо ефективно. Для подолання цієї негативної тенденції потрібні як трансформації в галузі нормативного забезпечення, зокрема внесення вищезазначених змін до Закону України «Про звернення громадян», так і підвищення рівня правової культури та правосвідомості всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин у досліджуваній сфері. Результатом активізації використання адміністративно-процедурної форми оскарження у досліджуваній сфері має стати зменшення кількості адміністративних позовів проти апарату й управлінь ДМС і забезпечення реалізації принципу оперативності прийняття адміністративного рішення у галузі реалізації адміністративних процедур у публічному адмініструванні сфери громадянства та міграції.

Список використаних джерел

1. Лошицький М.В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. *Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія ПРАВО*. Вип. 31. Т. 2. С. 146–150.
2. Рушак І.Я. Оскарження рішень органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2013. № 3 (28). С. 59–62.
3. Лученко Д. Інститут обжалования в административном праве: европейский правовой опыт. *Leges et Viata*. 2015. № 3/2. С. 57–60.
4. Лученко Д.В. Інститут оскарження в адміністративному праві: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 442 с.
5. Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матер. круглого столу(м. Харків, 15 вересня 2017 р.). Харків: Нац. академія

правових наук України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2017. С. 7–13.

6. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256

7. Школик А.М. Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. *Lex Portus: юрид. наук. журнал*. 2017. № 5 (7). С. 30–40.

8. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.

9. Проект Закону про адміністративну процедуру № 3475 від 14.05.2020. URL.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

10. Постанова Луганського окружного адміністративного суду в справі № 812/333/18 від 21.05.2018 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74225642>

11. Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: <http://khp.org/index.php?id=1527841821>

References

1. Loshitsky M.V. Administrative appeal as a way to protect the rights of citizens in the activities of public administration. *Scientific Bulletin of Uzhhorod national university. Series Law*. Issue 31. Vol. 2. pp. 146–150 (in Ukrainian).
2. Rushchak I.Ya. Appeal against decisions of local governments in administrative proceedings. *Legal Bulletin*. 2013. № 3 (28). pp. 59–62 (in Ukrainian).
3. Luchenko D. The institute of appeal in administrative law: European legal experience. *Leges et Viata*. 2015. № 3/2. pp. 57–60 (in Russian).
4. Luchenko D.V. Institute of appeal in administrative law: dis. ... doctor of law: 12.00.07. Kharkiv: Yaroslav Mudryi National law university, 2017. 442 p (in Ukrainian).
5. Boiko I. Basic categories of law of administrative procedures. *Administrative procedure: features of formation of the Ukrainian concept: mater. round table* (Kharkiv, September 15, 2017). Kharkiv: National academy of Legal Sciences of Ukraine, Yaroslav Mudryi National law university, 2017. pp. 7–13 (in Ukrainian).
6. On citizens' appeals: Law of Ukraine of October 2, 1996 № 393/96–VR. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1996. № 47. Art. 256. (in Ukrainian).
7. Shkolyk A.M. Administrative procedure: idea and implementation. *Lex Portus: legal scientific journal*. 2017. № 5 (7). pp. 30–40. (in Ukrainian).
8. Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and proposals for Ukraine / V.P. Tymoshchuk. Kyiv: Fakt, 2003. 496 s.
9. Draft Law on Administrative Procedure № 3475 dated 14.05.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (in Ukrainian).
10. Resolution of the Luhansk District Administrative Court in the case № 812/333/18 of 21.05.2018, Unified State Register of Court Decisions. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74225642>. (in Ukrainian).
11. Human rights in Ukraine. Information portal of the Kharkiv human rights group. URL: <http://khp.org/index.php?id=1527841821>. (in Ukrainian).