



УДК 351.74:342.922

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Власенко Д.О., здобувач
Запорізький національний університет

Стаття присвячена висвітленню поняття та сутності оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні. Розглядаються підходи щодо розуміння категорій публічних та адміністративних послуг, оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації тощо. Виокремлюються ознаки оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації.

Ключові слова: послуга, адміністративна послуга, публічна послуга, оскарження, рішення, дії, бездіяльність, органи публічної адміністрації.

Статья освещает понятие и сущность обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению административных услуг в Украине. Рассматриваются подходы к пониманию категорий публичных и административных услуг, обжалованию решений, действий или бездействия органов публичной администрации и тому подобное. Выделяются признаки обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации.

Ключевые слова: услуга, административная услуга, публичная услуга, обжалование, решение, действия, бездействие, органы публичной администрации.

Vlasenko D.O. CONCEPT AND NATURE OF APPEALS DECISIONS, ACTIONS OR OMISSIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION ADMINISTRATIVE SERVICES

The scientific article is devoted to highlighting the concept and essence of appeal against decisions, actions or omissions of public administration in providing administrative services in Ukraine. Approaches to understanding the categories of public and administrative services, appeal decisions, acts or omissions of public administration and so on. Distinguishes signs appeal against decisions, actions or omissions of public administration.

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

Постановка проблеми. У взаємовідносинах між органами виконавчої влади (їхніми посадовими і службовими особами) з громадянами (іншими суб'єктами) можливо виникнення різних протиріч. Такі протиріччя відносяться до юридичних колізій в широкому розумінні, що виражені в різному праворозумінні, у зіткненні правових актів, у неправомірних діях державних, міждержавних, громадських структур, у домаганнях і діях по зміні існуючого правопорядку [1, с. 34]. Подолання юридичних колізій є умовою забезпечення захисту прав індивідуальних і колективних суб'єктів, що вступають у адміністративно-правові відносини, і правового режиму діяльності органів виконавчої влади.

У разі виникнення таких колізій, якщо громадянин вважає, що його суб'єктивні права чи законні інтереси порушені органом виконавчої влади (посадовою чи службовою особою), він може оскаржити дії, бездіяльність чи рішення органу виконавчої влади до компетентного державного органу (вищестоящого органу виконавчої влади чи суду). Ситуація, яка складається при цьому, характеризується у наукі адміністративного права як спір про адміністративне право (адміністративно-правовий спір). Тому питання вирішення оскаржити дії, бездіяльність чи рішення органу публічної адміністрації з надання адміністративних послуг є актуальним на сьогоднішній день.

Ступінь розробленості проблеми. Теоретичним підґрунтам надання адміністративних послуг розглядалися К.К. Афанасьевим,

С.О. Барановим, В.М. Бесчастним, Н.В. Васильєвою, В.Л. Грохольським, І.П. Голосніченком, І.В. Дроздовою, О.Ю. Іващенко, Ю.В. Іщенком, Р.А. Калюжним, С.Ф. Константиновим, І.Б. Коліушко, Є.О. Легезою, О.М. Остраком, 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 дисертації, захищені у 2012 р. О.Ю. Іващенко [2] та О.С. Духневич [3]. Щодо визначення категорії «адміністративні послуги» розглядали такі вчені, як: В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, Г.М. Писаренко, Є.О. Легеза, І.В. Дроздова та ін.

Однак поняття і ознаки оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні не розглядалось.

Мета статті – запропонувати визначення оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг та виокремити ознаки зазначеної категорії.

Для вирішення поставленої мети автором поставлені такі завдання: 1) дослідити тлумачення різних науковців та нормативно-правові акти з категорії «адміністративні послуги», «оскарження рішень, дій чи бездіяльності»; 2) запропонувати визначення «оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні» та виділити ознаки зазначеної категорії.



Виклад основного матеріалу. Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що, відповідно до закону, забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [4]. Дещо похожим дается поняття в Законі України «Про адміністративні послуги», а саме в ст. 1 під адміністративною послугою законодавець розуміє 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 [6].

Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні визначає адміністративну послугу як спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків фізичною або юридичною особою, «позитивну» публічно-службову діяльність органу публічної адміністрації, яка здійснюється за заявою цієї особи [5, с. 6].

На думку В. Сороко, адміністративні послуги є дією виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами [7, с. 12; 8].

На думку М. Гурковського, адміністративна послуга – це діяльність публічної адміністрації, спрямована на юридичне оформлення умов, визначених законодавством як необхідні для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав та обов'язків, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних і юридичних осіб, які здійснюються на їх звернення та офіційними результатами якої є індивідуальний акт відповідного органу [8, с. 6].

На думку доктора наук з державного управління Н.В. Васильєвої, адміністративна послуга – це вид публічних послуг, який є результатом здійснення владних повноважень уповноваженого суб'єкта за заявою фізичної або юридичної особи щодо оформлення умов реалізації їх прав і свобод, законних інтересів (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації та інших дій [9, с. 10].

Так, в дисертації Г.М. Писаренко зазначає, що адміністративна послуга – це правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [11].

Такі відомі вчені, як В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан, надають поняття адміністративних послуг у широкому та вузькому розуміннях, а саме:

«адміністративна послуга – 1) юридичне оформлення суб'єктом публічної адміністрації результатів розгляду справи, яка виникла за зверненням фізичної, юридичної або іншої колективної особи щодо реалізації своїх прав, свобод, законних інтересів; 2) результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [12, с. 6].

Дещо інше визначення адміністративної послуги дає Є.О. Легеза, а саме як врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідченні, сертифіката тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [13, с. 16].

Отже, враховуючи зазначені підходи, можна виокремити основні теоретичні підходи до розуміння сутності адміністративних послуг: по-перше, як різновид правовідносин (Г.М. Писаренко); по-друге, як форму юридичного закріплення результату розгляду відповідної справи або як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом (В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан); по-третє, як спосіб забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами їх суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів та виконання правових обов'язків (В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьев, І.В. Дроздова [14], Є.О. Легеза О.О. Сосновик).

Слушним є співвідношення понять «адміністративне оскарження» і «адміністративне провадження за скаргою», наданих вченим І.О. Грибоком, а саме: зазначені поняття співвідносяться між собою як загальне і особливе, оскільки адміністративне провадження за скаргою є складовою процесуальною частиною адміністративного оскарження. Останнє розглядається як правовий інститут, який являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку із реалізацією фізичною чи юридичною особою права на оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади шляхом подання скарги до органу виконавчої влади (посадової особи), що уповноважений здійснювати їх розгляд та вирішення [14].

Так, О.С. Духневич під провадженням щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування розуміє нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення адміністративними судами справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [3].



Повністю погоджуємось з В.П. Тимощуком, який зазначає, що за загальним правилом, оскарження процедурних рішень, дій та бездіяльності має здійснюватися разом з оскарженням адміністративного акта. Виняток можуть становити лише процедурні дії та рішення, що суттєво впливають на розгляд і вирішення справи. Їх вичерпний перелік повинен міститися у законі. Бездіяльність адміністративного органу може бути самостійним предметом оскарження у випадку неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або очевидного зволікання з розглядом адміністративної справи (прийняттям процедурних рішень, вжиттям процедурних дій). Тому зазначений порядок доцільно також відносити щодо процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з наданням адміністративних послуг.

Аналіз наукових публікацій та нормативно-правової бази дозволив виділити наступні ознаки оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з наданням адміністративних послуг:

1. Безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації щодо адміністративних послуг надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади.

2. Імперативність правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з наданням адміністративної послуги. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з наданням адміністративної послуги можливе лише у випадку, коли є спеціальне правове регулювання порядку оскарження такої послуги. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як адміністративна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим. Не можна оскаржити рішення, дій чи бездіяльність органів публічної адміністрації з наданням адміністративної послуги, якщо її надання не передбачено законом.

3. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з наданням адміністративної послуги визначені органом виконавчої влади або місцевого самоврядування. За загальним правилом, з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з наданням адміністративної послуги можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішенні більш широким колом суб'єктів.

4. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з наданням адміністративної послуги здійснюється по відповідній процедурі. Наприклад, якщо оскарження послуги здійснюється в адміністративному (позасудовому) порядку, тоді позивач може оскаржити послуги тільки в межах органу влади, який видав послугу або до вищестоящого підрозділу.

5. Результатом оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги є індивідуальний акт типової форми, або адміністративним актом буде рішення органу про реєстрацію чи видачу свідоцтва або відновлення права на отримання певної адміністративної послуги в порядку адміністративного судочинства тощо.

Висновки. Отже оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг розуміється як нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення органами публічної адміністрації справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб з приводу надання адміністративної послуги.

Виокремлено ознаки оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з наданням адміністративних послуг: безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб; законність; певна процедура оскарження; результатом оскарження є індивідуальний акт.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право : [учебное и научно-практическое пособие] / Ю.А. Тихомиров. – М. : Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2000. – 394 с.
2. Іващенко О.Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / О.Ю. Іващенко. – К., 2012. – 234 с.
3. Духневич О.С. Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / О.С. Духневич. – Дніпропетровськ, 2012. – 222 с.
4. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 376.
5. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект) // Адміністративна реформа в Україні: необхідність і перспективи проведення : матер. Міжнар. конференції (Київ, 7 грудня 2005 р.). – К. – С. 3–37.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
7. Сороко В.М. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В.М. Сороко // Вісн. держ. служби. – 2004. – № 3. – С. 11–19.
8. Сороко В.М. Діяльність публічної адміністрації з наданням послуг українському суспільству : [монографія] / [В.М. Сороко, А.В. Вишневський, О.Г. Рогожин] ; за наук. ред. к. філос. Н. Ю.А. Привалова. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 180 с.
9. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / М.П. Гурковський – Л., 2009. – 16 с.
10. Васильєва Н.В Теоретико-методологічні засади формування та розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні : дис. ... докт. з держ. управл : спец. 12.00.07 / : 25.00.02 / Н.В. Васильєва ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2014. – 436 с.
11. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – Одеса : Одеська нац. юр. акад., 2006. – 195 с.



12. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Іщенко Ю.В., Чабан В.П. Адміністративне право : [навч. програма] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан] ; за заг. ред. В.К. Колпакова. – К. : Київський нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 27 с.
13. Легеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / Є.О. Легеза; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2011. – 20 с.
14. Дроздова І.В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / І.В. Дроздова. – К., 2009. – 240 с.
15. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / І.О. Грибок. – К., 2006. – 220 с.
16. Тимошук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / В.П. Тимошук. – К., 2009. – 214 с.

УДК 347.73

ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ

Вороніна В.В., аспірант

Національний університет державної податкової служби України

У статті проаналізовано еволюцію державного внутрішнього фінансового контролю і аудиту в Україні та світі на основі наукових досліджень, вітчизняних та закордонних нормативних актів, виокремлено основні етапи розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та аудиту.

Ключові слова: державний внутрішній фінансовий контроль, державний внутрішній аудит, історія, розвиток, INTOSAI, Державна фінансова інспекція України.

В статье проанализирована эволюция государственного внутреннего финансового контроля и аудита в Украине и мире на основании научных исследований, отечественных и зарубежных нормативных актов, выделены основные этапы развития государственного внутреннего финансового контроля и аудита.

Ключевые слова: государственный внутренний финансовый контроль, государственный внутренний аудит, история, развитие, INTOSAI, Государственная финансовая инспекция Украины.

Voronina V.V. THE HISTORY OF GENESIS AND DEVELOPMENT OF PUBLIC INTERNAL FINANCIAL CONTROL AND AUDIT

The article analyzes the evolution of public internal financial control and audit in Ukraine and over the world on the basis of scientific research, national and foreign law, identifies the main stages in the development of public internal financial control and audit.

Key words: state internal financial control, state internal audit, history, development, INTOSAI, State Financial Inspection of Ukraine

Постановка проблеми. Становлення та розвиток державного аудиту нерозривно пов'язані з еволюцією державного контролю. Контрольна функція щодо використання бюджетних коштів є невід'ємним сателітом держави з часів її виникнення.

Звертаючись до основ теорії держави і права, за визначенням, наданим О.Ф. Скануном: «Держава – це суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів зі спиранням, у разі потреби, на легальний примус».

Однією з ознак держави О.Ф. Сканун називає наявність офіційної системи оподаткування та фінансового контролю [1, с. 49].

У той же час забезпечення контролю за діяльністю всіх інститутів держави є не лише її ознакою, але й функцією.

Здійснення фінансового контролю є одним з аспектів реалізації контрольної функції держави, яка, за В.П. Тимошуком, полягає в забезпеченні чіткого функціонування державного механізму, захисті прав та інтересів громадян, у забезпеченні правопорядку та

захисті публічних інтересів, у раціональному використанні публічних ресурсів [2, с. 83].

Хоча метою цієї роботи не є визначення пріоритету однієї функції держави над іншою, беззаперечним є факт необхідності постійного контролю за розподілом державних фінансів з метою розвитку економіки, забезпечення соціальних гарантій населення, захисту країни та державного управління.

Про усвідомлення такої необхідності свідчить багатовіковий період розвитку державного фінансового контролю.

Ступінь розробленості проблеми Історію створення та проблеми формування системи державного фінансового контролю та аудиту досліджувало чимало вітчизняних науковців, серед яких Л.В. Дікань, П.П. Андреєв, А.В. Мамишев, О.В. Марцеляк, Н.Т. Білуха, Ф.Ф. Бутинець, О.П. Мельник, М.В. Барініна, Ю.Б. Слободянік та ін.

Мета статті – аналіз еволюції державного внутрішнього фінансового контролю і аудиту в Україні та світі на основі наукових досліджень, вітчизняних та закордонних нормативних актів; виокремлення основних етапів розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та аудиту.