

*М.Л.Лук'янова ,
начальник управління державної виконавчої служби
Головного управління юстиції у Рівненській області*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ПОДАВАННЯ ТА РОЗГЛЯДУ СКАРГ НА ДІЇ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

У статті досліджено правове регулювання порядку подання та розгляду скарг на дії чи бездіяльність посадових осіб державної виконавчої служби. Надано визначення поняттям «правове регулювання», «скарга» та проаналізовано нормативні акти, які регулюють порядок подання та розгляду скарг, а також виявлено прогалини, які існують у законодавстві, що регулюють дане питання.

Ключові слова: правове регулювання, порядок, розгляд.

Конституція України гарантує кожному право на захист своїх прав і свобод, а також на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р., кожному гарантує право на ефективний засіб правового захисту своїх прав і свобод у відповідному національному органі. А це актуалізує дослідження дефінітивних та нормативних засад термінологічної зв'язки „суб'єкт владних повноважень”, та визначення особливостей розгляду справ щодо оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності.

Розглядаючи порядок адміністративного оскарження, що є предметом нашого дослідження, варто зазначити, що більшість громадян вважає, що дії органів виконавчої влади можна оскаржити не лише до суду, а й вищому керівництву і це може призвести до бажаного результату.

Так, Закон України «Про звернення громадян» надає таку можливість, і громадяни нею користуються. У законі передбачено три види звернень громадян: пропозиції (зауваження), заява (клопотання) та скарга [1].

Разом з тим, як зазначається в окремих працях, пропонується виділення такого окремого виду як запит, зумовлений бажанням заявника отримати роз'яснення (консультації) з питань, що належать до компетенції органу, до якого звертається громадянин [2, с. 345].

У випадку порушення прав громадянина у неконфліктному адміністративному провадженні особливого значення набувають процедури розгляду звернень громадян та порядок розгляду цих звернень. Більше того, варто відмітити, що звернення громадян базується на нормі ст. 40 Конституції України [3].

В даному випадку доцільно детально зупинитись на вивченні питання, пов'язаного з порядком подання та розгляду скарг, як одного із видів звернення. Адже скарга є важливим елементом інституту адміністративного

оскарження, що забезпечує практичну реалізацію права на оскарження і виступає правовим засобом, який зумовлює початок адміністративного провадження з вирішення публічно-правового спору між фізичною чи юридичною особою і органом виконавчої влади.

Метою статті є дослідження правового регулювання порядку подання та розгляду скарг на дії чи бездіяльність посадових осіб державної виконавчої служби. Для досягнення визначеної мети необхідно вирішити такі завдання: з'ясувати зміст понять «правове регулювання», «скарга», «порядок розгляду» та проаналізувати нормативно-правові акти, які регулюють порядок подання та розгляду скарг.

Так, поняття «регулювання» походить від латинського слова «regulo» (правило) і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь. Правове регулювання — це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [4, с. 488—490]. Як бачимо, правове регулювання передбачає впорядкування, юридичне закріплення та охорону суспільних відносин шляхом застосування правових засобів.

У навчальній та науковій літературі були висловлені різні міркування з приводу змісту поняття «правове регулювання». На нашу думку, найбільш вдалим трактуванням даного питання є розуміння поняття правового регулювання як сукупності різноманітних форм та засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах всього суспільства або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкування поведінки окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку.

Щодо правового регулювання порядку подання та розгляду адміністративних скарг, то він, як вже було зауважено вище, регулюються Законом України «Про звернення громадян» від 12 жовтня 1996. Підстави і порядок провадження у спеціальних скаргах регулюється відповідними нормами, які містяться у статутах про дисципліну.

У Законі України «Про звернення громадян», надано визначення поняттю «скарга», а саме – це звернення громадян з вимогою про поновлення прав і законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб [1]. Отже, за контекстом даного Закону скаргу можна розглядати як юридичну форму реалізації конституційного права на захист порушеного чи оспорюваного права, або охоронюваного законом інтересу.

Щодо наукового підходу, то питання, що стосується порядку подання та розгляду скарги у вітчизняній юридичній літературі завжди знаходились в полі зору вчених. Інтерес до їх вивчення, на нашу думку, визначається, насамперед, тим, що право на скаргу насамперед є ефективним способом зміцнення і підтримки законності в державному керуванні. Ряд відомих науковців, серед яких можна виділити Д.Х. Бахраха, В.І. Ремньова,

Н.Г. Саліщеву, А.А. Жданова, Н.Ю. Хаманьову, А.Ф. Лісницьку, В.І. Летуних, В.Л. Будніков, І.О. Мостова, О.В. Кондратьєв присвятили свої роботи дослідженню різноманітних аспектів реалізації права громадян на подання скарги.

Слід зазначити, що вперше у вітчизняній науці визначення скарги було сформульоване у 1924 році М.Д. Загряцковим. Автор під адміністративною скаргою розумів відкрите звернення зацікавленої особи до ієрархічно вищих органів адміністративної влади з метою зміни або знищення невірною адміністративного розпорядження або упушення через його недостатню фактичну або юридичну обґрунтованість [5, с. 59].

В свою чергу, В.І. Ремньов визначає скаргу як реакцію на порушення прав та інтересів громадян, з одного боку, з іншого — засіб усунення і попередження подібних правопорушень [6, с. 18]. Ю.М. Козлов розглядає скаргу як звернення до державних або до інших офіційних органів, до посадових осіб з приводу порушеного права або законного інтересу [7, с. 114].

Як бачимо, своє відображення ці погляди знайшли у вказаній нами ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», де під скаргою розуміли звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян [1]. Як прослідковується з даного визначення, скарга виникає тоді, коли існують причини, що можуть викликати це «невдоволення».

Не менш цікавим щодо визначення поняття скарги є погляд і В.І. Летуних, котрий зазначає, що скарга — це засноване на законі звернення громадян до органу державної влади, уповноваженого на її прийом та вирішення з приводу припущеного чи дійсного порушення особистих прав чи законних інтересів, допущеного посадовою особою з вимогою про його усунення [8, с. 9-10].

В свою чергу В.Л. Будніков вважає, що скарга – це викладене у письмовій формі або виражене усно звернення особи до належного органу, в якому вказується на дійсне чи припущене порушення його суб'єктивних прав та законних інтересів, а також міститься прохання або вимога щодо усунення відміченого порушення [9, с. 7]. Як вбачається з викладеного, поняття скарги, яке визначене В.Л. Будніковим стосовно оскарження будь-яких дій, сформульовано на підставі чинного на той час законодавства.

Як слушно зауважує І.О. Мостова, скарга - це форма звернення особи, у якому вказується на дійсне або передбачуване порушення діями (бездіяльністю) або рішеннями з боку органів чи посадових осіб з проханням про їх поновлення й захист, і подане у порядку, встановленому законом, до органів та посадових осіб, уповноважених на їх вирішення [10, с. 118].

О.В. Кондратьєв формулює поняття «скарга» як засноване на законі звернення особи до органу державної влади з вимогою про усунення порушення прав особи, допущеного органами чи посадовцями [11, с. 5].

Отже, аналізуючи різні підходи вчених щодо визначення поняття скарги, можна сформулювати поняття «скарга» в такій інтерпретації - звернення будь-якої особи з вимогою про поновлення прав і захист законних

інтересів, порушених діями чи бездіяльністю, рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб.

Аналізуючи норми законодавства та думки вчених, варто зазначити, що адміністративну скаргу можна охарактеризувати як звернення суб'єкта адміністративно-правових відносин (суб'єкта звернення), що адресоване владному суб'єкту, який уповноважений здійснювати вирішення адміністративно-правового спору (суб'єкта вирішення справи), з вимогою захисту та поновлення суб'єктивних прав, які порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю владного суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Отже, розгляд справ за скаргами на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби, порядок здійснення провадження за скаргами, а також порядок оскарження рішення прийнятого за результатом розгляду скарги регламентується також Законами України «Про державну виконавчу службу» [12], «Про виконавче провадження» [13]; наказом Міністерства юстиції України від 15 грудня 1999 року № 74/5 «Про затвердження Інструкції про проведення виконавчих дій; наказом Міністерства юстиції України від 02 квітня 2012 року № 512/5 «Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень» [14], та ін.. Отже, як бачимо, спеціальні нормативно-правові акти, які регламентують порядок здійснення адміністративного провадження за скаргами значно розширюють права осіб, які мають право на оскарження.

Наразі необхідно проаналізувати норми чинного законодавства, які саме визначають порядок подання та розгляду скарг.

Так, ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» [1] встановлює, що 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.

Так, відповідно до ч. 7 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» [13] скарга у виконавчому провадженні подається у письмовій формі та має містити:

1) найменування органу державної виконавчої служби, до якого вона подається;

2) повне найменування (ім'я) стягувача та боржника, їх місце проживання чи перебування (для фізичних осіб) або місцезнаходження (для юридичних осіб), а також найменування (ім'я) представника сторони виконавчого провадження, якщо скарга подається представником;

3) реквізити виконавчого документа (вид документа, найменування органу, що його видав, день видачі та номер документа, його резолютивна частина);

- 4) зміст оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності та норму закону, яку порушено;
- 5) викладення обставин, якими скаржник обґрунтовує свої вимоги;
- 6) підпис скаржника або його представника із зазначенням дня подання скарги.

Як бачимо, закріплені в Законі загальні норми щодо оформлення скарг громадян передбачають дотримання певної форми, яка є обов'язковою при подачі скарги до органів, котрі уповноважені розглядати та вирішувати спір між учасниками виконавчого провадження.

Визначивши загальні вимоги, які вимагаються законом у разі подання скарги доцільно було б зазначити і про терміни їх розгляду.

Так, відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадової особи вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються.

Проаналізувавши норми чинного законодавства, необхідно підкреслити, що згідно ч.4 ст.7, ч.1 ст.16, ст.17 Закону України «Про звернення громадян» [1] існуючий механізм оскарження передбачає подачу скарги до органу або посадової особи вищого рівня із окремою заборорою направлення скарг для розгляду органами або посадовими особами, дії чи рішення яких оскаржуються. У цьому вбачається одна з основних гарантій об'єктивного та неупередженого розгляду й вирішення порушених скаргою питань, у тому числі в аспекті захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів. Прийняття вищим правоохоронним органом рішення по такій скарзі не тільки забезпечить негайне й безумовне усунення порушень (загрози порушення) прав оскаржувача в діяльності підпорядкованого правоохоронного органу, але й слугуватиме підставою вироблення та вжиття вищим правоохоронним органом заходів до подальшого попередження правопорушень всіма підпорядкованими йому органами та підрозділами.

Згідно зі ст. 85 Закону України «Про виконавче провадження» [13], рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби можуть бути оскаржені, наприклад, стягувачем (яким може бути юридична особа) до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, або до керівника відповідного органу державної виконавчої служби вищого рівня, або до суду.

Відповідно до ст. 82. Закону України «Про виконавче провадження» скарга на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця подається начальнику відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець. Рішення, дії чи бездіяльність начальника відділу можуть бути оскаржені до вищестоящего органу державної виконавчої служби. Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України розглядає виключно скарги на рішення, дії чи бездіяльність начальників

управлінь державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі.

Однак подання скарги до органу чи посадової особи вищого рівня зовсім не перешкоджає оскарженню відповідних рішень, дій чи бездіяльності до суду. Про це надав відповідне роз'яснення Пленум Верховного Суду України, який у ч. 4 п. 1 Постанови "Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження" № 14 від 26.12.2003 р.[15] зазначив, що оскарження рішення, дії або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби до начальника відповідного відділу або керівника вищого в порядку підлеглості органу цієї служби в передбачених Законом України "Про виконавче провадження" випадках не може бути підставою для відмови у прийнятті скарги судом, оскільки на ці правовідносини поширюється юрисдикція суду.

Скарга у виконавчому провадженні також подається у письмовій формі та має містити всі загальні вимоги, які передбачені Законом України «Про виконавче провадження».

Скарга, подана у виконавчому провадженні начальнику відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, розглядається у десятиденний строк з дня її надходження. За результатами розгляду скарги начальник відділу вносить постанову про її задоволення чи відмову, яка в десятиденний строк може бути оскаржена до вищестоящего органу державної виконавчої служби або до суду. Скарга, подана без додержання вимог, викладених у частині шостій ст. 82 Закону, розглядається начальником відділу в порядку, встановленому Законом України "Про звернення громадян".

Крім того, Законом України «Про виконавче провадження» визначено, що контроль за своєчасністю, правильністю і повнотою виконання рішень державним виконавцем здійснюють начальник відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, а також керівник вищестоящего органу державної виконавчої служби.

Контроль за законністю виконавчого провадження здійснюють Міністерство юстиції України через Департамент державної виконавчої служби, а Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі - через відповідні управління державної виконавчої служби.

Як випливає з вищевикладеного, суттєвим недоліком у нормативній регламентації порядку розгляду та вирішення адміністративної скарги є те, що на відміну від фізичних осіб порядок розгляду і вирішення скарг юридичних осіб законодавчому рівні так і не врегульований. Адже ті положення, що стосуються розгляду та вирішення скарг, які сформульовані у Законі України «Про звернення громадян» поширюються тільки на звернення, зокрема скарги, фізичних осіб. Виходячи з цього доцільно відміти-

ти, в Україні на даний час відсутній законодавчий акт, який би встановлював загальні правила (процедуру) розгляду та вирішення скарг як юридичних, так і фізичних осіб. Сфера дії законодавчих актів, які регламентують процедуру адміністративного провадження за скаргою юридичних осіб обмежена певними відомствами чи галузями.

Отже, можемо зробити висновок, що завдяки саме правовій основі скарги набувають якості правового засобу, за допомогою якого здійснюється своєрідний контроль за роботою персоналу і керівників органів виконавчої влади, в тому числі посадових осіб Державної виконавчої служби. Одночасно скарги виступають важливим засобом захисту прав особистості, зміцнення зв'язків державного апарату з населенням, істотним джерелом найрізноманітнішої інформації. Вони є ефективним інструментом протидії бюрократизму, корупції, посадовим зловживанням і правопорушенням. Адже особи, які звертаються зі скаргами повинні отримувати обґрунтовані відповіді, а там, де порушені права людини, відповідні органи зобов'язані терміново втрутитися і забезпечити дотримання закону. Тому, подача та розгляд скарг відіграє важливу роль в захисті прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, наслідком чого є відновлення порушених прав громадян, усунення недоліків і поліпшення роботи управлінського апарату, вдосконалення демократичних засад діяльності державних органів. І насамкінець, необхідно відзначити, що адміністративні скарги виконують і соціальну роль - виступають як джерело інформації, яка необхідна для вирішення поточних та перспективних завдань економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного характеру. При цьому адміністративні скарги є також формою безпосереднього контролю фізичних та юридичних осіб за діяльністю органів виконавчої влади. Суть цього контролю полягає у тому, що громадянин, знайомлячись з різними сторонами управлінської діяльності вказаних органів, оцінює рівень її законності та доцільності виходячи з рівня своєї свідомості, правої культури, професійного та іншого досвіду. Звертаючись зі скаргами до компетентних органів, громадянин чи юридична особа тим самим доводить до її відома факти, що викривають недоліки роботи цих органів та дають їм на юридичну чи моральну оцінку.

Література:

1. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовт. 1996 р. // Зб. нормативно-правових актів, що регламентують діяльність Державтоінспекції МВС України / за заг. ред. С. Г. Коломійця, С. М. Протченка. – Донецьк, 2009. – 700 с.
2. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Наук. думка, 2007. – 586 с.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України – 1996 р.. – № 30. – ст. 141
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. — Х.: Консум, 2001. – 656 с..

5. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М.Д. Загряцков. – М., Изд. «Право и жизнь», 1924. – 96 с.
6. Ремнев В.И. Ваше письмо рассмотрено / В.И. Ремнев. — М.: Моск. Рабочий, 1981. – 96 с.
7. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. — М.: ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1996. — 640 с.
8. Летучих В.И. Конституционный принцип обжалования в досудебных стадиях советского уголовного процесса / В. И. Летучих. – Омск., 1981. – 68 с.
9. Будников В.Л. Обжалование действий и решений должностных лиц: Учеб. пособие / В.Л. Будников В.Л. – М-во внутр. дел. СССР, Высш следств. шк. – Волгоград: ВСШ, 1990. – 62 с.
10. Мостова І.О. Предмет скарги у досудовому провадженні / І.О. Мостова // Моделі та стратегії євроінтеграції України: економічний і правовий аспекти: Збірник матеріалів ІХ Міжнародної наук.-прак. конференції, 30 травня 2006 р. – К.: УАЗТ, 2006. – С. 118-120
11. Кондратьев О.В. Організаційно-правові проблеми судового контролю: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / О.В. Кондратьєв. — Х, 2005. — 19 с. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www/nbuv.gov.ua/ard/2005/05kovpsk.zip>
12. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, N 36-37, ст.243
13. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 24, ст.207
14. Про затвердження Інструкції про проведення виконавчих дій: Наказ Міністерства юстиції України від 15.12.1999 р. № 74/5 // Офіційний вісник України, 1999 р., № 51, стор. 102
15. Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.12.2003 N 14 // [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-03>

Лукьянова М.Л. Правовое регулирование порядка присуждения и рассмотрения жалоб на действия или бездействия должностных лиц государственной исполнительной службы. – Статья.

В статье изучено правовое регулирование порядка представления и рассмотрения жалоб на действия или бездеятельность должностных лиц государственной исполнительной службы. Предоставлено определение понятием «правовая регуляция», «порядок», «рассмотрение», и проанализированы нормативные акты, которые регулируют порядок представления и

рассмотрения жалоб, а также обнаружены пробелы, которые существуют в законодательстве, что регулируют данный вопрос.

Ключевые слова: правовая регуляция, порядок, рассмотрение.

Lukyanov M.L. Legal regulation of the order of the award and the complaints about the acts or omissions of officials of the state executive service. - Article.

The article studied the legal regulation of the order of the complaints on the actions or inaction of officials of the state executive service. Given the definition of the term "legal regulation", "order", "consideration", and analyzed the regulations that govern the submission and consideration of complaints and found gaps that exist in the legislation to regulate this issue.

Keywords: legal regulation, order, consideration.

УДК 342.95

*Любімова С.Ю.,
директор товариства з обмеженою відповідальністю
«Наутілус», м. Київ, кандидат юридичних наук*

**АНАЛІЗ ПІДСТАВ ЮРИСДИКЦІЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ
ПРОВАДЖЕНЬ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

У статті узагальнені та вдосконалені теоретико-правові підходи до класифікації підстав юрисдикційних адміністративних проваджень у сфері господарської діяльності, і досліджені їх основні види.

Ключові слова: юрисдикційне адміністративне провадження, юрисдикція, нормативні підстави, фактичні підстави.

Однією з сутнісних рис юрисдикційних адміністративних проваджень є наявність правового спору, необхідність і відповідно ефективність вирішення якого залежить у тому числі й від наявних нормативних і фактичних підстав у кожному окремому випадку. На сьогодні проблема визначення підстав юрисдикційних адміністративних проваджень у сфері господарської діяльності є одним із факторів, гальмуючих проведення адміністративної реформи в Україні, адже й досі в українському правовому полі не існує єдиного кодифікованого нормативно-правового документу, який би чітко регламентував дане питання. Звісно, підстави деяких видів юрисдикційних адміністративних проваджень регулюються достатньо повно на законодавчому рівні, зокрема, провадження у справах про адміністративні правопорушення (Кодекс про адміністративні правопорушення), на відміну від інших, широко представлених у сучасних господарських правовідносинах: провадження в адміністративних судах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; дисциплінарні провадження; провадження за скаргами громадян тощо. Більш того, як-