



**Марія Лук'янова,**  
начальник управління  
державної виконавчої служби  
Головного управління юстиції  
у Рівненській області

УДК 342.9

## ***Правове регулювання адміністративного оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби***

З розвитком держави і суспільства неухильно зростає кількість нормативних актів, що регулюють різні сфери суспільних відносин. У своєму становленні в державі формуються та закріплюються принципи взаємодії органів державної влади та громадян, права, обов'язки, гарантії захисту прав, свобод і законних інтересів, створюється система актів, що регулюють ці принципи та правила.

На сьогодні однією з нагальних проблем функціонування органів державної влади в Україні є забезпечення принципу законності в їхній діяльності. Важливим елементом цього принципу є реальне гарантування для громадян можливості оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Однією з форм реалізації цього права є інститут адміністративного оскарження, який дозволяє оскаржити рішення, дії чи бездіяльність до органу чи посадових

осіб вищого рівня. Втім, на сьогодні питанню адміністративного оскарження в науці приділено недостатньо уваги.

Попри значну кількість наукових праць учених, які досліджували питання правового регулювання, з-поміж яких необхідно вирізнити С. С. Алексєєва, І. П. Голосніченка, А. Т. Комзюка, М. М. Марченка, П. М. Рабиновича та ін., проблема правового регулювання адміністративного оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби потребує детального вивчення.

Метою статті є з'ясування змісту поняття «правове регулювання адміністративного оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби», виокремлення його основних видів, а також визначення його ролі і значення в механізмі захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів громадян від дій чи бездіяль-

ності посадових осіб державної виконавчої служби. Для досягнення визначеної мети необхідно вирішити такі завдання: надати визначення поняттю «правове регулювання», визначити основні його види, а також з'ясувати роль і значення цього явища у механізмі захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів від дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби.

Досліджуючи стан правового регулювання адміністративного оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби, пропонуємо для початку надати визначення поняттю «правове регулювання». Термін «регулювання» походить від лат. *regula* – правило та означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність із чим-небудь. Правове регулювання – це упорядкування суспільних відносин, здійснюване державою за допомоги права і сукупності правових засобів, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [1, с. 488].

У науковій літературі спостерігаються різні підходи до визначення поняття «правове регулювання». Аналізуючи різні твердження з приводу цього питання, необхідно звернути увагу на наукові позиції П. М. Рабиновича, який правове регулювання розглядає як здійснюваний державою за допомоги всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку [2, с. 44]. На думку А. Т. Комзюка, правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором [3].

Не менш цікавим видається твердження С. С. Алексеєва, який вважає, що правове регулювання – це здійснюваний за допомоги системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних розпоряджень тощо) результативний, нор-

мативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до вимог економічного базису, суспільних потреб цього соціального ладу [4, с. 289].

При цьому правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомоги цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора.

Як бачимо, попри зовнішню простоту і загальноновживаність поняття правового регулювання в юридичній науці спостерігається наявність значної кількості дефініцій.

Отже, аналізуючи думки вчених, можна дійти висновку, що правове регулювання – це діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників із метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві.

Правове регулювання адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади здійснюється низкою нормативних актів. Ці акти вирізняються не тільки юридичною силою, а й відомчою належністю.

Варто зазначити, що існування розгалуженої системи нормативних актів, які регламентують порядок адміністративного оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої влади, зумовлено декількома причинами, серед яких насамперед можемо відмітити те, що завданням законів є загальне регулювання суспільних відносин, а деталізація такого регулювання здійснюється підзаконними нормативними актами. По-друге, об'єктивно неможливо

врахувати всі особливості процедури адміністративного оскарження у різних сферах діяльності органів виконавчої влади в одному нормативному акті.

Необхідно зазначити, що всім установленим нормативними актами процедурам такого роду притаманні загальні риси. Так, обов'язковим у кожному випадку адміністративного оскарження є визначення таких основних складових, як предмет і підстави оскарження, терміни прийняття та вирішення поставлених у скарзі питань, порядок реєстрації та розгляду скарги, подання і розгляду повторної скарги, здійснення особистого приймання громадян, відповідальність за порушення існуючого порядку адміністративного оскарження та контроль за його дотриманням. Щоправда, кожна із зазначених складових процедури адміністративного оскарження по-різному реалізується у межах відповідних сфер.

Наявність різнорівневих за юридичною силою нормативних актів, що регламентують порядок адміністративного оскарження, зумовлює необхідність вирішення питання диференціації нормативного матеріалу, який визначає порядок оскарження.

Характеризуючи нормативну базу адміністративного оскарження, доцільно проаналізувати норми як матеріального, так і процесуального права.

П. О. Недбайло зазначає, що співвідношення норм матеріального права та процесуальних норм відображає діалектичний взаємозв'язок змісту й форми, матеріальні норми покликані регулювати соціальні зв'язки з позицій їхнього змісту; процесуальні – покликані забезпечувати реалізацію матеріально-правового змісту в найбільш раціональній формі [5, с. 4]. Матеріальні норми інституту адміністративного оскарження закладають основи його функціонування, водночас процесуальні норми є його надбу-

довою, визначаючи правові форми реалізації норм матеріального права.

До матеріальної частини інституту адміністративного оскарження слід віднести норми, що законодавчо закріплюють право на оскарження та засіб (скарга, її нормативне поняття) його реалізації; норми, що визначають компетенцію органів виконавчої влади щодо розгляду скарг фізичних і юридичних осіб; норми, що закріплюють матеріальні принципи інституту адміністративного оскарження; норми, що визначають суб'єктів здійснення окремих видів контролю, за дотриманням законодавства, що регламентує адміністративне оскарження; норми, що встановлюють підстави та види юридичної відповідальності суб'єктів адміністративного провадження за скаргою. Процесуальну частину цього інституту становлять норми, що визначають порядок реалізації права особи на оскарження; норми, що регламентують порядок здійснення провадження за скаргою, оскарження рішення, прийнятого за розглядом скарги, а також процесуальні принципи, що визначають режим цього провадження [5, с. 6].

Водночас слід відмітити, що існуючі нормативно-правові акти, закріпивши право особи на оскарження неправомірних, на її думку, дій чи рішень адміністративного органу, не достатньою мірою визначають механізм реалізації прав інших фізичних та юридичних осіб на заперечення та оскарження рішення, прийнятого в порядку адміністративного оскарження, яке зачіпає їхні інтереси. У таких випадках орган, що розглядає скаргу, має враховувати інтереси і третьої сторони, щоби спір розглядався у повному обсязі. У противному разі неврахування інтересів інших сторін спричиняє появу нових скарг і звернень [6, с. 246].

Отже, як бачимо, норми інституту адміністративного оскарження насамперед направлені на вирішення адмі-

ністративно-правового конфлікту (спору) між фізичною чи юридичною особою та органом виконавчої влади. При цьому норми, які регламентують порядок адміністративного оскарження (тобто процесуальні норми), можна умовно переділити на дві групи – основні і обслуговуючі. Основні правила адміністративного провадження за скаргою закріплюють процесуальний статус його учасників. Фіксування таких норм є найбільш доцільним та об'єктивно необхідним, з огляду на вимогу ч. 2 ст. 19 Конституції України [7], згідно з якою «органи виконавчої влади та місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та Законами України» саме на законодавчому рівні. Обслуговуючі (наприклад, норми, що закріплюють порядок подання скарги) виконують обслуговуючу функцію відносно першої групи норм, зокрема визначають порядок ведення діловодства за скаргами суб'єктів звернення [8, с. 111].

Крім того, вимагає уточнення питання щодо необхідності правової регламентації окремих відносин організаційного характеру, що виникають під час розгляду.

Що ж до норм, які утворюють первинний елемент структури інституту адміністративного оскарження, то залежно від предмета регулювання їх можна класифікувати на такі групи: норми, що законодавчо закріплюють право особи на оскарження; норми, що визначають форму та порядок реалізації права особи на оскарження; норми, що встановлюють принципи адміністративного оскарження; норми, що регламентують порядок здійснення провадження за скаргою, а також визначають порядок оскарження рішення, прийнятого за результатом розгляду скарги; норми, що визначають суб'єктів і порядок здійснення окремих видів контролю, за дотри-

манням законодавства, що регламентує адміністративне оскарження; норми, що встановлюють підстави та види юридичної відповідальності суб'єктів адміністративного провадження за скаргою [9].

Поза всяким сумнівом, до переліку нормативно-правових актів, які регулюють порядок адміністративного оскарження, необхідно віднести Конституцію України, Закони України «Про виконавче провадження», «Про державну виконавчу службу», «Про звернення громадян», Інструкцію про порядок розгляду звернень та особистого приймання громадян у Міністерстві юстиції України, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління, затверджену наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2004 р. № 26/5 та ін.

Для початку пропонуємо зупинитися на Конституції України, яка має найвищу юридичну силу та є основним нормативним актом. Адже саме Конституція України закріпила фундаментальні положення, які визначають права людини і громадянина на захист від незаконних дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Відповідно, керуючись положеннями ст. 40 Конституції України, можна визначити, 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.

Конституція України хоча й не містить адміністративно-процесуальних норм, однак закріплює чіткі засади здійснення провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Тобто, Основний Закон є визначальним для

національного законодавства, яке безпосередньо регламентує процедуру адміністративного оскарження.

Ще одним нормативно-правовим актом, що визначає порядок адміністративного оскарження, є Закон України «Про звернення громадян» [10], який закріплює реалізацію права на оскарження, порядок адміністративного провадження за скаргою, організаційно-правові гарантії дотримання законодавства про розгляд скарг і ряд інших питань, пов'язаних із процедурою адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби, а також загальні положення адміністративного права, що надають можливість громадянам звернутися зі скаргою згідно зі ст. 4 Закону України «Про звернення громадян».

Поряд із Законом України «Про звернення громадян» порядок адміністративного оскарження, а саме подання та розгляду скарг вирішено Інструкцією з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації (затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р.) [11].

Серед нормативно-правових актів, які передбачають порядок адміністративного оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб Державної виконавчої служби України, чільне місце слід надати законам України «Про державну виконавчу службу України», де в ст. 13 зазначено, що дії чи бездіяльність державного виконавця можуть бути оскаржені до вищої посадової особи, та «Про виконавче провадження», у ст. 82 якого міститься більш детальний порядок оскарження: «Рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби можуть бути оскаржені стягу-

вачем та іншими учасниками виконавчого провадження (крім боржника) до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, або до керівника відповідного органу державної виконавчої служби вищого рівня чи до суду». У цій статті визначено зміст скарги, а також строки її розгляду, які сприятимуть ефективності процесу оскарження.

Необхідно зауважити, що скарга обов'язково повинна бути обґрунтованою та містити в собі дійсні факти про порушення прав чи свобод скаржника органами державної виконавчої служби. Оскаржувати незаконні дії (рішення) чи бездіяльність є сенс лише тоді, коли є повна впевненість у протиправності діяння, що спричинило порушення майнових чи особистих немайнових прав і свобод, що повинна бути підтверджена письмовими доказами, які свідчать про неправомірність оскаржуваних дій (рішень) чи бездіяльності відповідної посадової особи.

Здійснюючи аналіз нормативно-правових актів, які регулюють порядок адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби, слід відзначити, що існує низка вад, які виникають у процесі такого регулювання. Так, суттєвою вадою в нормативній регламентації порядку адміністративного оскарження є:

1) відсутність безпосереднього визначення в законодавчих актах, які регулюють діяльність органів державної виконавчої служби, такого поняття, як «адміністративне оскарження рішень, дій (бездіяльності)» державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби», та чіткої визначеності стадій цього процесу, в межах яких було би чітко визначено дії як скаржника, так і органу, який розглядатиме скаргу;

2) відсутність єдиного нормативного акта, який закріпив би належне

функціонування інституту адміністративного оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб Державної виконавчої служби України;

3) відсутність на законодавчому рівні загальних правил (процедур) розгляду і вирішення скарг юридичних осіб.

Отже, правове регулювання адміністративного оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби на сьогодні потребує вдосконалення. З-поміж основних питань, що повинні бути вирішені, варто вирізнити належне закріплення процедури адміністративного оскарження на законодавчому рівні з визначенням стадій цього процесу, а саме: 1) відкриття провадження за скаргою; 2) перевірка скарги на відповідність усім вимогам, передбаченим законодавством (у цьому випадку ст. 82 Закону

України «Про виконавче провадження»); 3) розгляд скарги та ухвалення по ній рішення; 4) оскарження рішення за скаргою (є не обов'язковою, а факультативною стадією); 5) виконання рішення за скаргою; забезпечення неупередженості суб'єкта розгляду скарги через запровадження різних апеляційних органів або дорадчих комісій; розширення прав скаржників та забезпечення реального механізму їх реалізації; визначення на законодавчому рівні поняття «адміністративне оскарження», під яким необхідно розуміти позасудовий захист прав, свобод та інтересів осіб від неправомірних і незаконних рішень, дій (бездіяльності) органів державної виконавчої служби нижчого рівня, через подання скарги до органу вищого рівня в порядку підпорядкованості, передбаченому чинним законодавством.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 485 с.
2. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посібник] / П. М. Рабінович. – Вид. 9-те, зі змінами. – Л. : Край, 2007. – 188 с.
3. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : [монографія] / А. Т. Комзюк ; За заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
4. Алексеев С. С. Общая теория права : В 2 т. – Т. 2 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – 360 с.
5. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. – М. : Юрид. лит., 1976. – 280 с.
6. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : [підручник] / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький та ін. // За ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2001. – 528 с.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Ремнев В. И. Право жалобы в СССР / В. И. Ремнев. – М. : Юрид. лит., 1964. – 111 с.
9. Присяжнюк А. Й. Правове регулювання адміністративного оскарження дій органів виконавчої влади // А. Й. Присяжнюк. – [Електронний ресурс]: [www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Nvknivs/2012\\_1/prisagn.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknivs/2012_1/prisagn.htm)
10. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
11. Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 № 348 // Офіційний вісник України. – № 16. – 1997.

**Лук'янова М. Л. Правове регулювання адміністративного оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби**

У статті надано визначення поняттю «правове регулювання», виокремлено його основні види, а також з'ясовано роль і значення цього явища у механізмі захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів людини від дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби.

**Ключові слова:** правове регулювання, адміністративне оскарження, посадові особи, державна виконавча служба.

**Лукьянова М. Л. Правовое регулирование административного обжалования действий или бездействия должностных лиц государственной исполнительной службы**

В статье дано определение понятия «правовое регулирование», выделены его основные виды, а также выяснены роль и значение данного явления в механизме защиты субъективных прав, свобод и интересов, от действий или бездействия должностных лиц государственной исполнительной службы.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, административное обжалование, должностные лица, государственная исполнительная служба.

**Lukyanova M. The legal adjusting of administrative appeal of actions or inactivity of public servants of government executive service**

In the article determination is given a concept «legal adjusting», his basic kinds are selected, and also a role and value of this phenomenon is found out in the mechanism of defence of equitable rights, freedoms and interests, from actions or inactivity of public servants of government executive service.

**Key words:** legal adjusting, administrative appeal, public servants, government executive service.