

IV. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.951:351.74

© 2012 р. О.Л. Соколенко

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара, Дніпропетровськ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ ЯК ФОРМА ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Здійснено аналіз теоретичних положень і адміністративно-правового регулювання з приводу сутності та поняття адміністративного оскарження як форми захисту прав громадян, встановлено основні засади й особливості оскарження в діяльності правоохоронних органів, а також визначено перспективні напрямки вдосконалення інституту оскарження в Україні.

Ключові слова: адміністративне оскарження, права громадян, правоохоронні органи.

Постановка проблеми. Оскарження неправомірних рішень та діянь органів публічної влади на рівні з контрольно-наглядовою діяльністю істотною мірою закладає основу системи забезпечення законності у сфері державного врядування. При цьому, вказане першочергово стосується повного та своєчасного запобігання і усунення будь-яких порушень прав громадян діяльності самих правоохоронних органів. Саме на досягнення цієї мети й покликаний інститут оскарження, що забезпечує активну ініціативну участь громадян в захисті належних їм прав у адміністративному порядку. Разом із тим, попри перспективність механізму оскарження в діяльності правоохоронних органів на сьогодні він все ще не набув належного розвитку, носячи здебільшого формальний характер й не спричиняючи на відміну від правосуддя реального захисту прав громадян. З огляду на це й вбачаються актуальними питання адміністративного оскарження як форми захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів.

Ступінь наукової розробки. Зазначимо, що загальна проблематика адміністративного оскарження раніше вже досліджувалась такими вченими як І.О. Грибок, І.С. Ковальчук, О.К. Костюкевич, Г.М. Котляревська, М.П. Міняйло, О.А. Мостовой та інші. У той же час, подібні наукові розвідки мають своїми предметом вивчення здебільшого лише базисних положень організації та функціонування механізму оскарження до органів публічної влади, при цьому безпосередньо не розглядаючи інститут оскарження як форму захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів.

Саме тому **метою** нашої роботи є аналіз теоретичних положень і адміністративно-правового регулювання з приводу сутності та поняття адміністративного оскарження як форми захисту

прав громадян, встановлення основних засад й особливостей оскарження в діяльності правоохоронних органів, а також визначення перспективних напрямків вдосконалення інституту оскарження в Україні. Новизна міститься у виявлених закономірностях і концептуальних узагальненнях розуміння й організації адміністративного оскарження як форми захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Передусім, відмітимо, що Конституція України від 28.06.1996 р. визначає як право на звернення громадян, в тому числі право на адміністративне оскарження (ст.40), та право на оскарження в суді рішень або діянь органів публічної влади та їх посадових осіб (ст.55). Відповідно до цього загальним поняттям оскарження охоплюється і адміністративний, і судовий порядок оскарження. Значення адміністративного оскарження виявляється у тому, що воно виступає додатковим механізмом захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, зокрема, В.Б. Авер'яновим [1] інститут адміністративного оскарження розцінюється як важлива гарантія забезпечення прав громадян і зміцнення законності. При цьому, адміністративне оскарження необхідно розрізняти від судової форми захисту, що є доповнюючими, а не взаємовиключними правозахисними механізмами. Характерною рисою співіснування судового захисту і адміністративного оскарження виступає свобода вибору особою форм, способів і засобів захисту належних їй прав.

Так, у відношенні до адміністративного оскарження, поперед усього, слід назвати головну перевагу судового оскарження, що виявляється, по-перше, у більшій кваліфікованості суддів, по-друге, в більшій незалежності й незацікавленості суддів, і, по-третє, як за А.Ю. Осадчим [2, с. 11], це – остаточність судового рішення для

розв'язання адміністративно-правового спору. В цілому із вищевикладеним варто погодитись, проте не можна зважати й на таке. Більша кваліфікованість та незалежність суддів порівняно з посадовими особами органів публічної влади, уповноваженими розглядати адміністративні скарги, лише презюмується і жодним чином ще не означає менш «кваліфікований» розгляд адміністративних скарг. Крім цього, судове оскарження характеризується не тільки остаточністю судового рішення, але й деякими пов'язаними із цим недоліками судочинства (складний процесуальний порядок провадження і часомісткість). Натомість адміністративний порядок оскарження має такі переваги як дешевизна і оперативність, доступність, простота реалізації, оцінка з позицій не лише законності, але й доцільності. Усе це дозволяє говорити про перспективну ефективність інституту адміністративного оскарження як форми захисту прав громадян (зокрема в діяльності правоохоронних органів). Разом із тим, на сьогодні правовий механізм реалізації права на оскарження не у повній мірі забезпечує дійсну результативність адміністративного оскарження, що на тлі судової форми захисту носить здебільшого лише формальний характер.

У той же час, як на нас, становлення системи адміністративного оскарження в якості повноцінного правозахисного механізму доповнюватиме інші форми захисту прав громадян, дозволить розвантажити судочинство і врешті-решт сприятиме налагодженню діалогу між суспільством і органами державного врядування. Такі ж властивості адміністративного оскарження як оперативність, дешевизна та простота реалізації особливо його актуалізують в аспекті захисту прав громадян у правоохоронній діяльності, що потребує невідкладного, своєчасного і повного застосування всіх необхідних заходів щодо попередження, припинення та усунення порушень прав громадян.

Також підкреслимо, що ключового значення в ефективній реалізації права на оскарження рішень та діянь правоохоронних органів набуває адекватне адміністративно-правове регулювання самого порядку адміністративного оскарження, що має гарантувати не тільки можливість подання адміністративних скарг на діяльність правоохоронних органів, але й своєчасність і повноту їх розгляду компетентними органами.

Перш за все, маємо означити, що основи правового регулювання адміністративного оскарження були закладені ще Указом Президії Верховної Ради СРСР від 12.04.1968 р. № 2534-VII,

що у загальних рисах окреслював порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян. Разом із тим, більш-менш комплексно нормативно-правове підґрунтя адміністративного оскарження було сформоване із прийняттям Конституції України від 28.06.1996 р. і профільного Закону України «Про звернення громадян» [3]. Попри це названий законодавчий акт лише побічно регулює відносини з приводу адміністративного оскарження рішень та діянь органів публічної влади (у тому числі й правоохоронних органів), розглядаючи оскарження поза межами адміністративного процесу. У зв'язку із цим у науці неодноразово наголошується на доцільності прийняття спеціального Адміністративно-процедурного кодексу, що має узгоджено визначати механізм адміністративного провадження за скаргами громадян на рішення, діяльність і бездіяльність органів публічної влади. В цілому погоджуючись із потребою оновлення єдиного механізму адміністративного оскарження, належним також вбачаємо врахування специфіки оскарження рішень та діянь саме правоохоронних органів, що актуалізує також й відомче регулювання адміністративного оскарження у правоохоронній сфері.

Передусім, необхідно вказати, що згідно ч.4 ст.7, ч.1 ст.16, ст.17 Закону України «Про звернення громадян» [3] існуючий механізм оскарження передбачає подачу скарги до органу або посадової особи вищого рівня із окремою заборонаю направлення скарг для розгляду органами або посадовими особами, дії чи рішення яких оскаржуються. У цьому нами 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.

У той же час, проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.09.2012 р. [4] передбачається дещо інший механізм розгляду адміністративних скарг, зокрема згідно ч.1 ст.101 якого в якості суб'єкта розгляду скарги має виступати утворена на громадських засадах адміністративним органом спеціальна комісія з розгляду скарг. При цьому, попереднім проектом

Адміністративно-процедурного кодексу від 18.07.2008 р. [5] суб'єкт розгляду скарги визначався взагалі досить неточно, зокрема ним вважався вищий орган (ч.1 ст.101 проекту) і у той же час допускалась можливість утворення спеціальної громадської комісії (ч.2 ст.101 проекту). Подібне правове регулювання, що відображає відсутність єдиного підходу до організації розгляду скарг громадян, в контексті ефективного захисту прав громадян є неприпустимим та ускладнює реалізацію права на оскарження.

Так чи інакше, позитивною рисою викладеного у проекті від 03.09.2012 р. [4] підходу до організації розгляду скарг вбачається залучення до нього незалежного й колегіального органу, що у всякому разі має сприяти об'єктивності розгляду адміністративних скарг, яка є особливо актуальною в частині оскарження рішень та діянь правоохоронних органів. Разом із тим, хоч до складу таких комісія з розгляду скарг не можуть входити працівники адміністративного органу, члени їх сімей чи близькі родичі (ч.1 ст.102 проекту), проте так само жодним чином не гарантується плюралізм у доборі та затвердженні адміністративним органом персонального складу даної комісії. Крім цього, розгляд скарг громадян є доволі трудомістким процесом, що потребує фахового і ретельного вивчення всіх обставин справи та підготовки обґрунтованого висновку, що при значній кількості скарг навряд-чи буде ефективно і добросовісно здійснюватись фактично призначеними адміністративним органом громадянами у вільний від основного заняття час на безоплатній основі. Це дозволяє припускати можливу підміну даної «демократичної» громадської комісії в розгляді адміністративних скарг відповідною посадовою особою адміністративного органу, формально здійснюючою забезпечення діяльності комісії (абз.2 ч.3 ст.102 проекту).

До того ж абз.3 ч.3 ст.102 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.09.2012 р. [4] рішення такої комісії матиме лише рекомендаційний характер і додатково розглядатиметься керівником адміністративного органу. Внаслідок цього остаточне рішення по адміністративній скарзі прийматиметься заінтересованою особою, яка має безпосереднє відношення до прийняття оскаржуваного адміністративного акта, що, у свою чергу, залишатиме під сумнівом об'єктивність прийнятого по скарзі рішення. При цьому, ст.102 даного проекту, згідно якої остаточне рішення по скарзі приймається керівником адміністративного органу, не узгоджується із іншою ст.113 проекту, в якій помил-

ково йдеться, що рішення за скаргою приймає суб'єкт її розгляду (тобто комісія). Відтак, вищезгаданий механізм розгляду і вирішення скарг громадян є неприйнятним для оскарження рішень та діянь правоохоронних органів, оскільки він передбачає лише формальну демократизацію та не містить достатньо гарантій безстороннього й об'єктивного розгляду скарг. У той же час, залучення громадськості до розгляду скарг громадян на діяльність правоохоронних органів є пріоритетним напрямком вдосконалення інституту адміністративного оскарження.

Отже, на сьогодні скарги громадян на рішення, діяння та бездіяльність правоохоронних органів мають розглядатись вищим правоохоронним органом, проте згідно ч.1 ст.16 Закону України «Про звернення громадян» [3] в разі відсутності такого вищого органу громадян не може реалізувати своє право на оскарження в адміністративному порядку та може звернутися лише до судової форми захисту своїх прав, свобод і законних інтересів. Вважаємо, що такий підхід є невиправданим обмеженням конституційного права на оскарження, що з незалежних від особи причин позбавляє її можливості здійснювати адміністративне оскарження рішень та діянь вищих правоохоронних органів, що врешті-решт негативним чином позначається на загальному стані дотримання законності в їхній діяльності. З цих позицій, видається досить позитивним передбачене ч.2 ст.105 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.09.2012 р. [4] подання у разі відсутності вищого органу прохання про перегляд адміністративного акту до органу, що його видав. Певна річ, що вказане остаточно не знімає проблему об'єктивності розгляду суб'єктом, що видав адміністративний акт, клопотання про його перегляд. Разом із тим, подання прохання про перегляд рішення правоохоронного органу у цій ситуації може виступати аналогом адміністративного оскарження як поза судової форми захисту прав громадян.

Чинне адміністративне законодавство предметом оскарження згідно ст.ст.1, 4 Закону України «Про звернення громадян» [3] визначає рішення, дії та бездіяльність органів публічної влади, якими порушуються права громадян або незаконно покладаються на нього будь-які обов'язки. При цьому, маємо не погодитись із передбаченим ст.ст.2, 101 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 03 вересня 2012 р. [4] поширенням адміністративного оскарження виключно лише на адміністративні акти індивідуально-правової дії. У зв'язку із цим, вба-

часться, що право на оскарження має забезпечувати захист прав громадян абсолютно від будь-яких порушень в діяльності правоохоронних органів. У той же час, наразі значна частина порушень прав громадян відбувається при неправомірному виконанні, неналежному виконанні чи невиконанні правоохоронними органами своїх повноважень не завжди пов'язана з ухваленням ними певного адміністративного акту, наприклад, у частині незаконного затримання й огляду громадян, застосування заходів фізичного впливу та спеціальних засобів, зупинки транспортних засобів, не реагування на звернення громадян тощо. Відповідно до цього можливим і доцільним видається включення до предмету адміністративного оскарження загалом усіх неправомірних рішень, дій та бездіяльності правоохоронних органів.

Окремо маємо наголосити, що предметом адміністративного оскарження можуть виступати рішення та діяння не лише органів виконавчої влади, як це передбачено ч.2 ст.75 проекту від 29.04.2004 р. [6], а усіх органів державної влади. Такий підхід уможлиблює реалізацію права на оскарження у діяльності більшості правоохоронних органів, що за своєю природою є не тільки органами виконавчої влади (міліція, внутрішні війська МВС України, Державна кримінально-виконавча служба тощо), але й іншими органами державної влади (суди, прокуратура). При цьому, на відміну від органів прокуратури механізм адміністративного оскарження не застосовується для захисту прав громадян в діяльності судів, цілям чого слугує інститут судового касаційного та апеляційного перегляду судових рішень.

В аспекті оновлення інституту адміністративного оскарження також слід означити передбачене ч.1 ст.103 проекту [4] скорочення строку подачі адміністративної скарги до 30 днів після набрання чинності адміністративним актом. Як на нас, законодавчі ініціативи щодо звуження підстав адміністративного оскарження, ускладнення його механізму, а так само й скорочення строків оскарження вказує на обмеження права на оскарження. Вважаємо, що передбачений ст.17 Закону «Про звернення громадян» [3] річний термін подачі скарги, що співмірний терміну звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (ст.17 Закону від 23.12.1997 р.), є найбільш оптимальним і на відміну від місячного строку беззаперечно достатній для реалізації особою свого права на оскарження рішень та дій правоохоронних органів.

Неправомірні рішення та дії органів публічної влади і, перш за все, правоохоронних орга-

нів можуть призводити до істотних порушень прав, свобод і законних інтересів громадян. У зв'язку із цим та враховуючи доволі тривалий строк розгляду скарг громадян, що може становити сорок п'ять днів, актуалізується питання прийнятності тимчасового зупинення дії оскаржуваних рішень правоохоронних органів. При цьому, якщо ст.82 проекту від 29.04.2004 р. [6] визначено автоматичність зупинення дії адміністративного акта із поданням скарги, то за ч.1 ст.109 проекту від 03.09.2012 р. [4] це допускається лише за окремим клопотанням оскаржувача. З одного боку, призупинення дії оскаржених рішень правоохоронних органів сприятиме своєчасному попередженню та припиненню порушень прав громадян, однак, з іншого боку, можливі й зловживання таким засобом забезпечення адміністративної скарги для призупинення дії цілком правомірних рішень правоохоронних органів, що може призводити до не менших порушень прав громадян. Відтак, належним постає встановлення можливості й конкретного переліку підстав тимчасового зупинення дії окремих категорій оскаржуваних рішень, у тому числі правоохоронних органів, але на підставі окремого мотивованого клопотання оскаржувача.

Відзначимо, що визначальне місце у адміністративному оскарженні займають права громадянина та обов'язки суб'єктів розгляду скарг. Окрім вище розглянутої нами можливості подавати скаргу, в інтересах повної реалізації права на оскарження громадянин першочергово має також наділитися правом участі в перевірці та розгляді поданої скарги, надавати необхідні документи і пояснення та залучати адвоката або іншого свого представника. Названі елементи права на оскарження віднайшли своє закріплення ст.18 Закону України «Про звернення громадян» [3], проте з метою забезпечення реальності й дієвості адміністративного оскарження для захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів цей перелік має бути доповнений ще й правом вимагати виконання прийнятого за результатами розгляду скарги рішення. При цьому, як за В.І. Осадчим [7], не стільки винесення рішень, спрямованих на захист прав громадян, як їх виконання становить на сьогодні основну проблему оскарження, судової й інших форм захисту.

Вказане право вимагати виконання рішення по скарзі прямо кореспондує й відповідає вже закріпленому обов'язку суб'єкта розгляду скарг забезпечувати поновлення порушених прав й реального виконання прийнятих у зв'язку з скаргою рішень як за абз.5 ч.1 ст.19 Закону України «Про

звернення громадян» [3]. В частині попередження порушення прав громадян у діяльності правоохоронних органів іншим потенційно вагомим повноваженням суб'єкта розгляду скарг виступає вжиття заходів щодо виявлення та усунення причин і умов порушень прав громадян, інформування населення про хід цієї роботи (абз.10 ч.1 ст.19 даного Закону України). Разом із тим, нагальним тут постає подолання існуючого формалізму по усуненню детермінантів правопорушень, що загалом є характерним для правоохоронних органів не лише при адміністративному оскарженні, але й при розслідуванні злочинів.

Висновок. Отже, з приводу вищевикладеного підкреслимо таке. Право на оскарження відіграє важливу роль в захисті прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина у діяльності правоохоронних органів, виступаючи основою адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності правоохоронних органів. Адміністративне оскарження істотно доповнює судовий та інші форми захисту прав громадян, передбачаючи порівняно з ними оцінку не лише законності, але й доцільності, а також дешевизну, оперативність, доступність та простоту здійснення захисту прав громадян. Сучасне оновлення інституту адміністративного оскарження в діяльності правоохоронних органів вимагає комплексного нормативно-правового регулювання як через прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, так і на відомчому рівні, що має забезпечувати об'єктивність, повноту і своєчасність підготовки, розгляду та вирішення адміністративних скарг на рішення, дії та бездіяльність правоохоронних органів.

Стаття надійшла до редколегії 30 серпня 2012 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" відповідальним секретарем Р.О. Гаврилюк.

О.Л. Sokolenko

Administrative appeal as a form of protection human rights in activity of law enforcement agencies

Summary

The analysis of theoretical positions and administrative regulation regarding the nature and concept of administrative appeal as a form of protection human rights in activity of law enforcement agencies is made; also it was established the basic principles and features of appeal in activity of law enforcement agencies, as well as determined the perspective directions of improvement the appeal institute in Ukraine.

Keywords: administrative appeal, civil rights, law enforcement agencies.

О.Л. Соколенко

Административное обжалование как форма защиты прав граждан в деятельности правоохранительных органов

Аннотация

Выполнен анализ теоретических положений и административно-правового регулирования по поводу сущности и понятия административного обжалования как формы защиты прав граждан, установлены основные принципы и особенности обжалования в деятельности правоохранительных органов, а также определены перспективные направления совершенствования института обжалования в Украине.

Ключевые слова: административное обжалование, права граждан, правоохранительные органы.

Список літератури

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
2. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А. Ю. Осадчий. – О., 2004. – 19 с.
3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
4. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України : від 03.09.2012 р. / Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/41460>.
5. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України : від 18.07.2008 р., реєстр. № 2789 (поданий Кабінетом Міністрів України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33073&pf35401=125659.
6. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України : від 29.04.2004 р., реєстр. № 5462 (поданий Кабінетом Міністрів України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=17973&pf35401=51583.
7. Осадчий В. І. Проблеми кримінально-правового захисту правоохоронної діяльності : дис... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 / В. І. Осадчий. – К., 2004. – 469 арк.