

УДК 342.7

Салманова Олена Юріївна –

кандидат юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ

Olena Yu. Salmanova –

candidate of juridical sciences, associate professor,
head of the department of administrative law and proceedings,
Kharkiv National University of Internal Affairs
(27, prosp. 50-richya SRSR, Kharkiv, Ukraine)

Право на оскарження як засіб забезпечення законності адміністративних актів органів внутрішніх справ

У статті автор досліджує порядок оскарження адміністративних актів органів внутрішніх справ, його поняття та завдання. Розглядається проблема розвитку інституту оскарження як засобу захисту прав громадян у діяльності органів внутрішніх справ, що забезпечує активну участь громадян у захисті своїх прав в адміністративному порядку. Узагальнено основні точки зору щодо адміністративних актів органів внутрішніх справ та пропозиції стосовно вдосконалення законодавства у цій сфері. Визначено, що право на звернення також виступає як універсальний засіб захисту прав громадян у діяльності органів внутрішніх справ, сприяючи попередженню, виявленню і припиненню можливих правопорушень.

Ключові слова: право, адміністративне оскарження, засіб, законність, адміністративні акти, органи внутрішніх справ, контроль, нагляд, провадження, компетенція, відповідальність.

В статье автор исследует порядок обжалования административных актов органов внутренних дел, его понятие и задачи. Рассматривается проблема развития института обжалования как средства защиты прав граждан в деятельности органов внутренних дел, обеспечивает активное участие граждан в защите своих прав в административном порядке. Обобщены основные точки зрения по административным актам органов внутренних дел и предложения по совершенствованию законодательства в этой сфере. Определено, что право на обращение также выступает как универсальное средство защиты прав граждан в деятельности органов внутренних дел, способствуя предупреждению, выявлению и пресечению возможных правонарушений.

Ключевые слова: право, административное обжалование, средство, законность, административные акты, органы внутренних дел, контроль, надзор, производства, компетенция, ответственность.

O.Yu. Salmanova *The Right to Appeal as a Means of Ensuring the Legality of Administrative Acts of Enforcement Bodies*

The article investigates the procedure for appealing against administrative acts of the enforcement bodies, its concepts and tasks. The issue of the appeal institute as a means of protecting the rights of citizens in the activities of the enforcement bodies, ensuring active participation of citizens in protecting their rights has been highlighted. The main ideas on administrative acts of the enforcement bodies have been addressed. Proposals to improve the legislation in this sphere have been made. It was established that the right to appeal also serves as a universal means of protecting the rights of citizens in police work, contributes to prevention, detection of possible violations. The appeal against unlawful decisions and acts of the enforcement bodies at the level of oversight activities substantially lays the foundation system of law in this area. The important role of the right to appeal to restore the violated rights, freedoms and legitimate interests in the application of administrative procedural coercion has been stressed.

The right to appeal plays a major role in protection of human rights, freedoms and legitimate interests in law enforcement. It is the basis of administrative appeal against decisions, actions or inaction of law enforcement agencies. Administrative appeal essentially supplements court and other forms of protection of human rights.

Keywords: right, administrative appeal, means, legality, administrative acts, enforcement bodies, control, supervision, implementation, competence, responsibility.

Постановка проблеми. Процес демократизації українського суспільства нерозривно пов'язаний із зміцненням законності, ефективною роботою правоохоронних органів, забезпеченням прав і законних інтересів громадян. У вирішенні цих завдань має велике значення зміцнення правової захищеності громадян у сфері оскарження адміністративних актів органів внутрішніх справ. Цьому служать правові засоби захисту та відповідні їх форми. Особливий науковий і практичний інтерес набуває оскарження як форма правового захисту та скарга як правовий засіб захисту прав та законних інтересів громадян. Свобода оскарження адміністративних актів органів внутрішніх справ дозволяє зацікавленим особам не тільки реалізувати процесуальні права, а й забезпечити захист своїх інтересів. Свобода реалізації права на оскарження щодо захисту прав і законних інтересів може бути реалізована тільки тоді, коли вона буде забезпечена державною владою. Саме тому необхідна чітка регламентація порядку оскарження адміністративних актів органів внутрішніх справ як засобу забезпечення законності. Важливе значення для практики має порядок провадження за скаргами, а також терміни подачі та прийняття рішень за скаргами.

Невирішені раніше проблеми. Незважаючи на велике практичне значення оскарження як засобу забезпечення законності адміністративних актів органів внутрішніх справ, багато його сторін недостатньо глибоко і детально розроблені та вивчені, а деякі положення не мають достатнього обґрунтування. Вельми важливо досліджувати практику застосування адміністративно-процесуальних норм, що регламентують цю діяльність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Даному питанню, та загальнотеоретичним аспектам оскарження та законності адміністративних актів органів внутрішніх справ, присвятили свої праці такі

вчені як: Л.В. Кришталь [1], Г.М. Котляревська [2], Д.В. Липський [3], М. П. Міняйло [4], Я.С. Рябченко [5].

Виклад основного матеріалу. Як зазначають О. Г. Стрельченко та А. В. Рябчук органи внутрішніх справ як суб'єкти виконавчої влади повсякденно здійснюють управлінську діяльність, яка, як правило, виражається у прийнятті адміністративних актів. Зважаючи на специфіку завдань, які покладає держава на органи внутрішніх справ, адміністративні акти зазначених органів досить часто обмежують права та свободи приватних осіб. Тому однією з головних вимог, що висуваються до адміністративних актів органів внутрішніх справ, є вимога щодо дотримання законності. На жаль на сьогодні доводиться констатувати, що не завжди у своїй діяльності органи внутрішніх справ безумовно дотримуються цього принципу [6, с.29].

Кожен громадянин має гарантоване Конституцією України право оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [7]. Конституція України (стаття 40) визначила, що: усі 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. Поряд з правом громадянина на звернення до адміністративних органів, стаття 55 Конституції України кожному гарантує право ще і на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Виходячи з цього, можна виділити два паралельно існуючих види звернень громадян до органів різних гілок влади [7].

У Законі України «Про національну поліцію» безпосереднє право на оскарження дій або бездіяльності поліцейського відсутнє. Законодавець тільки опосередковано говорить

про це у статті 90, закріплюючи, що контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України [8].

Загалом, скарга є однією із форм захисту прав громадян, засобом безпосереднього управління справами держави і одним із способів контролю над публічним управлінням, яке здійснюється державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами. У цьому полягає її роль і значення в системі публічного управління. Однак чинне законодавство, що встановлює порядок розгляду звернень громадян, незважаючи на вжиті останнім часом законодавцем кроки по більш детальній правовій регламентації відповідних правовідносин, не отримала стрункої системи правових норм, які всебічно, комплексно і повно включали б у свій зміст адміністративно-матеріальні та адміністративно-процедурні елементи.

Таким чином, право на скаргу віднесено до категорії конституційних прав, відповідно визнана особистісна, суспільна та державна його значимість. Разом з тим, нормативні та правозастосовні реалії свідчать про перманентно-проблемний стан сфери даних відносин, які обумовлені реалізацією цієї галузі права. У зв'язку з цим, доводиться говорити про наявність нагальної потреби здійснення аналізу діяльності у зазначеній області.

Перш за все, необхідно визначитися з природою, ознаками і змістом скарги, що є ключовим елементом інституту оскарження в адміністративному праві.

Неможливо уявити соціальне управління без «зворотного зв'язку». Суб'єкт управління змушений при прийнятті рішень та вчиненні будь-яких дій враховувати умови, в яких він діє (приймає рішення), структуру об'єкта управління, функціональні зв'язки його елементів, що дозволяють розглядати об'єкт в якості системного явища. Без їх врахування суб'єкт втрачає право навіть сподіватися на дієвість прийнятих рішень, на отримання бажаного результату, необхідного йому ефекту. Зазначене вище, в першу чергу, відноситься до

публічного управління. Недооцінка громадської думки в більшості випадків негативно позначалася на становищі суб'єкта управління, його здатності контролювати суспільні відносини, приймати необхідні рішення. Відсутність тісного зв'язку між державою як суб'єктом управління і суспільством як об'єктом управління – причина серйозних соціальних невдач і потрясінь різного рівня. Тому держава не в меншій мірі, ніж саме суспільство, потребує стійких, стабільних «зворотніх зв'язків».

Загалом, управління в органах внутрішніх справ виражається у формах управлінської діяльності. На думку В. Б. Авер'янова, за допомогою цих форм реалізується компетенція органів. Форми управлінської діяльності відіграють в управлінському процесі важливу роль, зокрема за їх допомогою забезпечуються додержання встановленого порядку; гласність і прозорість діяльності; зміцнення законності й дисципліни [9, с. 286]. Вчений вірно зауважує, що оперування терміном «правові акти управління» не виправдане, оскільки чинна Конституція України відмовилась від поняття «органи державного управління» [10, с. 203].

Потрібно погодитися з думкою О. Г. Стрельченко та А. В. Рябчук, що адміністративні акти органів внутрішніх справ відіграють значну роль у публічному управлінні, оскільки вони є формою виконання завдань і реалізації функцій адміністративної влади, юридичним варіантом управлінських рішень. Без інституту адміністративних актів органів внутрішніх справ не може працювати виконавча влада, а отже, й держава загалом. Автори під адміністративним актом органів внутрішніх справ пропонують розуміти підзаконне, загальнообов'язкове, владне, гарантоване державою, одностороннє рішення зазначених органів, їх підрозділів (посадових осіб), що містить норми права або індивідуальні приписи та спрямоване на виконання завдань і реалізацію функцій цих органів, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин [6, с.32].

Для характеристики інституту оскарження в адміністративному праві слід визначитися не тільки з правовими джерелами, які його формують. Необхідно також визначитися з системою розглянутого інституту, а також якісним різноманіттям норм, його складових.

В першу чергу слід зазначити, що інститут оскарження повинен бути представлений двома групами норм: матеріальними та процесуальними.

Матеріально-правовими нормами повинні бути закріплені цілі, завдання, функції інституту оскарження, понятійний апарат, який використовується в рамках інституту, норми-принципи, норми, що визначають суб'єктний склад правовідносин, що виникають у зв'язку з оскарженням, норми, що закріплюють заходи адміністративного примусу за порушення законодавства про оскарження.

Процесуально-правовий компонент даного інституту найбільш повно відображений у Кодексі адміністративного судочинства України [11]. Вважаємо, що основними елементами процесуального компоненту є інститут оскарження в адміністративному праві.

Рівень сучасного нормативно-правового регулювання провадження за скаргами громадян відповідає повною мірою стандартам правової держави. Кодекс адміністративного судочинства України [11], що регулює суспільні відносини, пов'язані з реалізацією громадянином права на звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування, забезпечує адекватний (законодавчий) рівень правової регламентації розглянутих видів суспільних відносин.

Однак відсутність у законодавчому акті найважливіших положень, що встановлюють принципи розгляду скарг громадян та принципи відповідних адміністративних процедур, дозволяє говорити про деякі невіршені законодавцем проблеми та протиріччя адміністративно-процедурного характеру.

У нормативних правових актах, що регламентують порядок здійснення права громадян на оскарження, немає єдності в розумінні суб'єкта даного права, адресатів подібних звернень та їх видів. У цих документах також не фіксуються принципів адміністративно-процедурні характеристики інституту оскарження. Вони встановлюють різні терміни розгляду звернень громадян, містять неясні і колізійні положення.

Іншим нормативно-правовим актом, який регулює порядок оскарження адміністративних актів органів внутрішніх справ є Кодекс України про адміністративні правопорушення [12].

Так, постанову по справі про адміністративне правопорушення, яку винесли посадові особи Національної поліції може бути оскаржено у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд.

Елементами скарги мають бути: суб'єкт, який уповноважений на звернення зі скаргою; предмет оскарження; об'єкт захисту; вимоги, зазначені в скарзі; відповідач, суб'єкт, уповноважений на прийняття та розгляд скарги.

На нашу думку, оскарження адміністративних актів органів внутрішніх справ є не монолітним поняттям. Воно представлено своєю внутрішньою структурою:

– з урахуванням вектору руху скарги можна говорити про адміністративний та судовий порядок оскарження. Кожен з названих видів оскарження володіє своєю правовою специфікою;

– з урахуванням сфери, яка обслуговується за допомогою оскарження можна виділяти оскарження, яке спрямоване на адміністративно-юрисдикційну сферу пов'язану з реалізацією адміністративної відповідальності, оскарження, яке спрямоване на сферу реалізації дисциплінарної відповідальності;

– з урахуванням використання відповідної процесуальної форми.

На сьогодні громадянин для захисту своїх прав (для поновлення режиму законності у правовідносинах з державними органами) може використати кілька способів, звернутися по допомогу до різних органів держави: адміністративних, судових, органів прокуратури тощо [13, с.45].

В. К. Колпаков визначає оскарження будь-яких дій і рішень у справі про адміністративне правопорушення як одну з найважливіших гарантій захисту прав особи: як тієї, що притягається до адміністративної відповідальності, так і потерпілого. Оскарження реально сприяє найшвидшому виправленню допущених помилок, виявленню недоліків у роботі органів, які розглядають справу про адміністративні правопорушення [14, с.140].

Таким чином, можна зазначити, що співвідношення законодавчої та підзаконної складових інституту оскарження адміністративних актів органів внутрішніх справ потребує оптимізації та гармонізації.

Результатом цього має стати максимальне насичення законодавчого компонента, при відповідному зменшенні підзаконного елемента інституту оскарження. Така концепція розвитку інституту оскарження адміністративних актів обумовлена тим, що головним його призначенням є забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ, і, відповідно, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також інших учасників адміністративно-правових відносин. Також пропонується переглянути позицію щодо змісту оскарження. Більш обґрунтованим, на наш погляд, є розуміння оскарження як завершеного процесу, що складається з послідовних стадій: складання скарги, її подання, реєстрації, попереднього розгляду, перевірки обставин,

розгляду, прийняття рішення, виконання прийнятого за скаргою рішення. Лише здійснення всіх названих дій дозволяє вирішити підсумкове завдання оскарження: максимально реалізувати право на оскарження рішень, дій (бездіяльності), що є відновленням порушених прав і свобод. Згідно з цим змістом поняття оскарження і повинен бути відбудований процесуально-правовий компонент інституту оскарження в адміністративному праві.

Список використаних джерел:

1. Кришталь Л. В. Оскарження постанов по справам про адміністративні правопорушення, підвідомчі органам внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. В. Кришталь ; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. – Київ, 2015. – 20 с.
2. Котляревська Г. М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Г. М. Котляревська ; ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». – К., 2011. – 20 с.
3. Липський Д. В. Касаційне оскарження в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. В. Липський ; Держ. НДІ М-ва внутр. справ. – Київ, 2014. – 19 с.
4. Міняйло М. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. П. Міняйло ; Акад. праці і соц. відносин Федер. проф. спілок України. – К., 2011. – 20 с.
5. Рябченко Я. С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Я. С. Рябченко ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 19 с.
6. Стрельченко О. Г. Природа адміністративних актів у системі органів внутрішніх справ / О. Г. Стрельченко, А. В. Рябчук // Науковий вісник ужгородського національного університету. Серія Право. – Випуск 31. – Том 3. – 2015. – С. 29–32.
7. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. // Урядовий кур'єр від 12.08.2015. – 2015. – № 146.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : в 2 т / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
13. Ярмакі Х. П. До питання про звернення громадян / Х. П. Ярмакі // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. – № 1. – С. 44–49.

14. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність : навчальний посібник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

References

1. L. V. Kryshstal, *Appealing Resolutions on Administrative Offences under the Jurisdiction of Internal Affairs Agencies : Synopsis of a Thesis for a Candidate of Juridical Sciences : 12.00.07 / L. V. Kryshstal ; State SRI of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.* – Kyiv, 2015. – 20 p.

2. H. M. Kotliarevska, *Constitutional Right of Citizens to Appeal to the State Authorities in Ukraine (Issues of Theory and Practice) : Synopsis of a Thesis for a Candidate of Juridical Sciences : 12.00.02 / H. M. Kotliarevska ; SHEE “Kyiv National Economical University named after V. Hetman”.* – K., 2011. – 20 p.

3. D. V. Lipskyi, *Appeal within Administrative Judiciary of Ukraine : Synopsis of a Thesis for a Candidate of Juridical Sciences : 12.00.07 / D. V. Lipskyi ; State SRI of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.* – Kyiv, 2014. – 19 p.

4. M. P. Miniailo, *Administrative and Legal Guaranteeing of the Exercise of Citizens' Right to Appeal : Synopsis of a Thesis for a Candidate of Juridical Sciences : 12.00.07 / M. P. Miniailo ; Academy of Labour and Social Relations of the Federation of Trade Unions of Ukraine.* – K., 2011. – 20 p.

5. Ya. S. Riabchenko, *Appeal of Regulations within Administrative Proceedings : Synopsis of a Thesis for a Candidate of Juridical Sciences : 12.00.07 / Ya. S. Riabchenko ; National University “Yaroslav Mudryi Law Academy of Ukraine”.* – Kh., 2011. – 19 p.

6. O. H. Strelchenko, A. V. Riabchuk, *Nature of Administrative Acts in the System of Internal Affairs Agencies / O. H. Strelchenko, A.V. Riabchuk // Naukovyi visnyk uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu (Scientific Bulletin of Uzhgorod National University). Series Law. Issue 31. - Volume 3. - 2015. - P. 29-32.*

7. *The Constitution of Ukraine dated June 28, 1996 [Online Resource].* – Access : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

8. *On National Police: the Law of Ukraine dated July 2, 2015 // Uriadovyi Kurier (Governmental Courier) dated August 12, 2015. - 2015. – No. 146.*

9. *Administrative Law of Ukraine. Academic Course : textbook: in 2 V. / under the ed. of V. B. Averianov.* – K.: Yurydychna Dumka, 2004 – V. 1: General Part. - 2004. - 584 p.

10. *State Administration: Issues of Administrative and Legal Theory and Practice / under the gen. ed. of V. B. Averianov.* – K. : Fakt, 2003. – 384 p.

11. *Code of Administrative Proceedings of Ukraine [Online resource] : the Law of Ukraine dated July 6, 2005 No. 2747-IV.* – Access : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

12. *The Code of Ukraine on Administrative Offences dated December 7, 1984 No. 8073-X // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainskoi SSR (the Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukrainian SSR).* – 1984. - Annex to No. 51. – Art.1122.

13. Kh. P. Yarmaki, *On the Issue on Addressing by Citizens / Kh.P. Yarmaki // Visnyk Odeskoho instytutu vnutrishnikh sprav (Bulletin of Odessa Institute of Internal Affairs).* – 1999. – No. 1. - P. 44-49.

14. V. K. Kolpakov, *Administrative Liability : tutorial / V. K. Kolpakov.* – K. : Yurinkom Inter, 2008. – 256 p.