



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ: СОДЕРЖАНИЕ И СТРУКТУРА

М. ЛУКЬЯНОВА,

начальник управления государственной исполнительной службы
Главного управления юстиции в Ровенской области

SUMMARY

The article provides a legal analysis of the content and structure of the administrative appeals to the actions or omissions of the state executive officials. It is accented that the institution of administrative appeal is a form of legal protection of a person in a relationship with the public administration. We have examined different approaches to the scholars' definitions to such concepts as "administrative appeal", "content" and "structure". Is analyzed the scientific literature (the legal and philosophical). As a result, the author's has presented his own definition. It is determined the main characteristics of the elements of the administrative complaint and is examined its role and importance in the protection of violated human rights.

Key words: administrative appeal, the officials, the state executive service.

* * *

В статье предоставлен правовой анализ содержания и структуры административного обжалования действий или бездействий должностных лиц государственной исполнительной службы. Акцентируется, что институт административного обжалования является одной из форм правовой защиты лица в отношении с публичной администрацией. Рассмотрены разные подходы ученых к определению таких понятий как «административное обжалование», «содержание» и «структура». Проанализирована научная литература как юридическая, так и философская. Как результат, сделаны авторские дефиниции. Определены основные характеристики элементов административного обжалования и исследована его роль и значение при защите нарушенных прав человека.

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

Постановка проблемы. Развитие государства, которое защищает интересы простых граждан, создание независимого суда, надежно защищающего права простых людей, недопущение унижения человеческого достоинства – все это налаживание взаимопонимания с обществом. Только благодаря плодотворному сотрудничеству с обществом происходит процесс работы механизма государства. Забота о жизненно важных интересах граждан, полное устранение недостатков и негативных явлений в работе государственных органов – это залог функционирования демократического государства. Как наблюдается по тенденции, публично-правовые споры возникают в связи с нарушением органами публичного управления субъективных прав и законных интересов физических или юридических лиц, данное лицо имеет право обратиться за защитой и получить защиту своих прав или интересов со стороны уполномоченного органа. Поэтому, одной из форм правовой защиты лица в отношениях с публичной администрацией является институт административного обжалования.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что в настоящее время практически нет каких-либо фундаментальных работ по содержанию и структуре административного обжалования действий или бездействий должностных лиц государственной исполнительной службы.

Состояние исследования. Научный анализ проблем содержания и структуры административного обжалования действий или бездействий должностных лиц государственной исполнительной службы осуществляется разными учеными.

Среди них нужно назвать В.Б. Аверьянова, Ю.П. Битяк, А.В. Кузьменко, М.В. Лошицкого, Я.С. Рябченко и других, которые служили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является анализ института административного обжалования в целом, характеристика административного обжалования действий или бездействий должностных лиц государственной исполнительной службы, исследование его содержания и структуры. Новизна работы заключается в том,

что дается научная характеристика содержания и структуры административного обжалования действий или бездействий должностных лиц государственной исполнительной службы.

Изложение основного материала. Административное обжалование – это правовой институт, который представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с реализацией физическим или юридическим лицом права на обжалование решений, действий и бездействия органов исполнительной власти путем подачи жалобы в орган исполнительной власти (должностного лица), уполномоченный осуществлять их рассмотрение и решение [1, с. 234]. Также административное обжалование определяют как комплексный правовой институт, так как он включает отдельные нормы других институтов – института юридической ответственности, института государственного контроля. То есть, другими словами это обжалование решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий непосредственно к ним самим или в административные органы, которые выше в системе иерархии.



ческого подчинения (иначе – обжалование в административном порядке) [2, с. 123]. Право на общее административное обжалование является неограниченным, неотчуждаемым правом граждан. Каждый гражданин может подать жалобу, если он считает, что решения или действия государственных органов (должностных лиц) являются неправомерными и нарушают его права. Существующие нормативно-правовые акты, закрепив право лица на обжалование неправомерных, с ее точки зрения, действий или решений административного органа, вместе с тем, не в достаточной степени определяют механизм реализации прав других физических и юридических лиц на возражение и обжалование решения, принятого в порядке административного обжалования, которое затрагивает их интересы. В таких случаях орган, рассматривающий жалобу, имеет учитывать интересы и третьей стороны, чтобы спор рассматривался в полном объеме. В противном случае не учтывание интересов других сторон приводит к появлению новых жалоб и обращений.

При этом орган, рассматривающий жалобу, должен четко придерживаться таких процессуальных принципов, как: вовремя и объективно рассматривать жалобы, проверять факты; принимать решения в соответствии с действующим законодательством, обеспечить их выполнение; сообщать граждан о времени рассмотрения заявлений и его последствиях.

Кроме того, должно быть обеспечено право гражданина быть выслушанным лично, изложить свои аргументы, представлять дополнительные материалы и настаивать на их запросе органом, который рассматривает заявление или жалобу, присутствовать при рассмотрении, пользоваться услугами лица или организации, осуществляющей правозащитную функцию, получать письменный ответ о Результатах рассмотрения [2, с. 116].

Раскрывая содержание и структуру административного обжалования действий или бездействия должностных лиц государственной

исполнительной службы, для начала необходимо выяснить, что собой представляют такие понятия, как содержание и структура, и какие научные позиции существуют по данным определениям, так как отправной точкой анализа любой правовой категории является определение ее понятия.

Так, содержание – это философское понятие, указывающее на то, что наполняет форму. Другими словами, содержание понятия – это совокупность его признаков. Оно также отражает внутреннюю и решающую связь, но не в его самом общем виде, а в таком, который реализуется в каждом отдельном предмете (группе предметов) на определенном этапе развития, при определенных условиях.

Так, среди ученых, как О.Г. Данильян, С.П. Щерба, В.Т. Осичнюк, В.Е. Жеребкин, бытует мнение, что содержание – это совокупность элементов, процессов, связей, составляющих данный предмет или явление. Эта определенность почти идентична понятию «сущность», и тесно связано с ним. Однако сущность абстрактнее, шире, чем категория «содержание». Ею определяют главную, решающую, глубинную внутреннюю связь предметов, составляющую его основу. Понятие «содержание» несколько уже. Оно также отражает внутреннюю и решающую связь, однако не в его самом общем виде, а в таком, который реализуется в каждом отдельном предмете (группе предметов) на определенном этапе развития, при определенных условиях. Поэтому, обобщая сказанное, можно определить содержание административного обжалования как сущность, внутреннюю особенность обжалования, которое имеет определенные свойства и характерные только ему черты, отличающие данное административное обжалование от любого другого обжалования.

Относительно структуры, то в научной литературе под данным понятием понимают взаиморасположение и определенная взаимосвязь составных частей целого, внутреннее строение.

Структура в современной философской литературе толкуется как: «способ организации внутренних отношений системы» [3, с. 287]; «сеть относительно устойчивых, упорядоченных связей между элементами» [4, с. 567]; «совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность» [5, с. 438], и др. В основу понятия «структура» положено понятие упорядоченности или композиции элементов. С тем же количеством элементов определенного множества и в том же составе, они по-разному могут быть упорядочены и способны образовывать различные структуры [6, с. 238]. Следовательно, структура административного обжалования – это совокупность устойчивых связей административного обжалования, обеспечивающих его целостность, которые определяют основные свойства внутренних и внешних связей его составляющих элементов между собой.

Исследовав общие подходы к пониманию данных понятий и проанализировав мнения ученых, стоит остановиться на каждом из них в отдельности.

В данном случае по структуре административного обжалования проведенное исследование института административного обжалования дает основания утверждать, что его структуру образуют группы норм, которые объединены предметом их регулирования (в рамках совместного общего предмета), в частности: а) нормы, которые законодательно закрепляют право человека на обжалование; б) нормы, определяющие форму и порядок реализации права лица на обжалование; в) нормы, устанавливающие принципы административного обжалования; г) нормы, регламентирующие порядок осуществления производства по жалобам, а также определяющие порядок обжалования решения, принятого по результатам рассмотрения жалобы; д) нормы, определяющие субъектов и порядок осуществления отдельных видов контроля над соблюдением законодательства, регламентирующего порядок административного обжалования; е) нормы,



устанавливающие основания и виды юридической ответственности субъектов административного производства по жалобам.

Кроме того, учитывая то, что институт административного обжалования образуют нормы материального и процессуального права, есть основания выделить в данном институте материальную и процессуальную части. При этом В.М. Горшенев и П.А. Недбайло отмечали, что соотношение норм материального права и процессуальных норм отражает диалектическая взаимосвязь содержания и формы, материальные нормы призваны регулировать социальные связи с позиций их содержания; процессуальные – призваны обеспечивать реализацию материально-правового содержания в наиболее рациональной форме [1, с. 4]. Материальные нормы института административного обжалования закладывают основы его функционирования, одновременно процессуальные нормы являются его «надстройкой», определяя правовые формы реализации норм материального права.

В свою очередь в научной литературе определено, что к материальной части института административного обжалования следует отнести нормы, законодательно закрепляющие право на обжалование и средство (жалоба, ее нормативное понятие) его реализации, нормы, определяющие компетенцию органов исполнительной власти по рассмотрению жалоб физических и юридических лиц, нормы, закрепляющие материальные принципы института административного обжалования, нормы, определяющие субъектов осуществления отдельных видов контроля над соблюдением законодательства, регламентирующего административное обжалование, нормы, устанавливающие основания и виды юридической ответственности субъектов административного производства по жалобе. Процессуальную же часть этого института составляют нормы, определяющие порядок реализации права лица на обжалование, нормы, регламентирующие порядок осуществления производства по жа-

лобе, обжалования решения, принятого по рассмотрению жалобы, а также процессуальные принципы, определяющие режим этого производства [7, с. 278].

Раскрывая исследуемый вопрос, стоит отметить, что анализ норм Закона Украины «Об обращении граждан» позволяет выделить следующие стадии производства по рассмотрению жалоб граждан:

а) возбуждение производства по жалобе и проверка сведений, содержащихся в ней;

б) рассмотрение жалобы по существу и принятие решения по ней;

в) обжалование или опротестование решения по жалобе;

г) выполнение решения по жалобе.

Как видно из вышеприведенного, нормы института административного обжалования направлены на решение административно-правового конфликта (спора) между физическим или юридическим лицом и органом исполнительной власти. Поэтому характер административно-правовых споров, их особенности определяют специфику института административного обжалования. При этом административно-правовой спор характеризуется следующими признаками: во-первых, данный спор возникает между участниками административно-правовых отношений, то есть обязательной стороной спора выступает орган исполнительной власти, предметом административно-правовых споров выступают решения, действия или бездействие одного из субъектов (преимущественно властных субъектов) административно-правовых отношений. Основанием таких споров выступают действительные или мнимые нарушения субъективных прав физических и законных интересов юридических лиц, а объектом – непосредственно права и законные интересы указанных субъектов, во-вторых, административно-правовые споры, связанные с представлением одной из сторон административно-правовых отношений, его права или законные интересы нарушаются или каким-то образом ущемляются решения-

ми, действиями или бездействием другой стороны этих отношений, во-вторых, административно-правовой спор – это противостояние правовых позиций сторон административно-правовых отношений, которое имеет определенную юридическую форму выражения (подача жалобы на решение, действие или бездействие властных субъектов и т.д.).

Анализируя содержание обжалования в административном порядке, можно выделить две основные его составляющие. Во-первых, наличие правоотношений между гражданином и органом публичной власти, возникающие в связи с реализацией управленческих функций публичных органов управления, их должностных и служебных лиц. Поэтому обязательным субъектом правоотношений является орган, наделенный властными полномочиями. Во-вторых, предметом и основанием обжалования решения являются факты деятельности или бездействия публичных органов управления, их должностных и служебных лиц и граждан [8, с. 10].

Раскрывая содержание обжалования в административном порядке действий или бездействий должностных лиц государственной исполнительной службы, следует назвать и субъектов данных правоотношений. Так, субъектами отношений обжалования являются субъекты властных полномочий (должностные лица государственной исполнительной службы), решения, действия или бездействие которых обжалованы, субъекты, уполномоченные рассматривать жалобы (вышестоящие органы государственной исполнительной службы) и субъекты – жалобщики [9, с. 113-114].

К объектам обжалования следует относить решения, действия или бездействие государственного исполнителя и других должностных лиц Государственной исполнительной службы. Ведь административно-правовая деятельность субъекта властных полномочий находит свое внешнее проявление в виде определенных решений, действий или бездействия [10, с. 456].



В связи с этим, А.Л. Соколенко считает, что право на обжалование должно обеспечивать защиту прав граждан абсолютно от любых нарушений в деятельности органов публичной власти. В то же время, пока значительная часть нарушений прав граждан происходит при неправомерном исполнении, ненадлежащем исполнении или неисполнении должностными лицами своих полномочий не всегда связана с принятием ими определенного административного акта. Согласно этому, возможным и целесообразным представляется включение в предмет административного обжалования вообще всех неправомерных решений, действий и бездействия должностных лиц публичной власти [11, с. 85].

Исходя из вышеизложенного, можно с уверенностью сказать, что содержание административного обжалования образуют права и обязанности субъектов данных отношений. Эти права и обязанности корреспондируют друг другу, что позволяет обеспечить функционирование механизма обжалования. Причем, жалобщик имеет право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения или лично обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным и служебным лицам этих органов.

В свою очередь, должностные лица, которые рассматривают жалобы лиц, права которых нарушены, имеют право истребовать любые материалы, подтверждающие нарушение прав и свобод этих лиц, и обязаны рассмотреть обращение и дать обоснованный ответ в установленный законом срок. То есть, как видим, праву жалобщика обратиться с жалобой соответствует обязанность компетентного органа своевременно рассмотреть жалобу; праву компетентного органа требовать необходимых для рассмотрения жалобы материалов корреспондирует обязанность других субъектов эти материалы предоставить подобное. Основанием жалоб всегда выступают юридические факты, на основе которых субъект обращения предъявляет требования субъекту разрешения спора [12].

Выводы. Итак, на основе вышеизложенного можно сделать вывод, что содержание и структура являются составными элементами, которые позволяют более детально охарактеризовать административное обжалование действий или бездействия должностных лиц государственной исполнительной службы и выяснить его роль и значение в защите нарушенных прав и свобод субъектов обжалования.

Список использованной литературы:

1. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. – М.: Юрид. лит., 1976. – 280 с.
2. Административное судопроизводство: Методические материалы / А.В. Кузьменко, М.В. Лошицкий – К.: Нац. акад. внутр. дел, 2012. – 327 с.
3. Кремень В.Г., Ильин В.В. Философия: Логос, София, Ум: (Учебн. для студ. Высш. Учеб. Закл.) / Кремень В.Г., Ильин В.В. – М.: Книга, 2006. – 432 с.
4. Философский словарь социальных терминов. Издание третье, дополненное. – М.: "Р.И.Ф. », 2005. – 672 с.
5. Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА – М. 2001. – 567 с.
6. Философия: Учебник / Г. А. Заиченко, В. М. Сагатовский, И. Кальных, и др. – К.: Висш. шк., 1995
7. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. – М., 1999. – 435 с.
8. Килясханов И. Ш. Институт обжалования в административной деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / И. Ш. Килясханов. – М., 1984. – 22 с.
9. Рябченко Я.С. Обжалование нормативно-правовых актов в административном судопроизводстве: Дис. на соискание наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Я. С. Рябченко, Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого». – М., 2011. – 190 с.
10. Административное право Укра-

ины. Академический курс: Учебник. В двух томах: Том 1. Общая часть / Ред. коллегия: В.Б. Аверьянов. – К.: Видавництво «Юридическая мысль», 2004. – 584 с.

11. Соколенко А.Л. Административное обжалование как форма защиты прав граждан в деятельности правоохранительных органов / А.Л. Соколенко // Научный вестник Черновецкого университета. Выпуск 636. Правоведение. – 2012. – с. 83-87.

12. Особенности обжалования решений органов публичного управления // Методические рекомендации подготовлены Томаковским районным управлением юстиции Днепропетровской области. – 2012. – с. 1-1