



## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ ИЛИ БЕЗДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

Евгений ЛЕГЕЗА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права, процесса и административной деятельности  
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

### Summary

The scientific article is devoted to coverage of legal basis of appeal against decisions, actions or omissions of public administration of administrative services. Considered laws and regulations governing provision of administrative services and public administration singled out regulations that procedure for appealing against decisions, actions or omissions of public administration of administrative services.

**Key words:** regulations administrative service, public service, appeal decisions, actions, omissions of public administration.

### Аннотация

Научная статья посвящена освещению правовой основы обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных услуг. Рассмотрены законодательные и подзаконные акты, регулирующие предоставление публичных услуг органами публичной администрации и выделены нормативно-правовые акты, порядок обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных услуг.

**Ключевые слова:** нормативно-правовые акты, административная услуга, публичная услуга, обжалование, решение, действия, бездействие, органы публичной администрации.

**Постановка проблемы.** Правовое регулирование обжалования решений, действий или бездействия органов исполнительной власти и местного самоуправления по предоставлению административных услуг неразрывно связано с функционированием административной юстиции, которую как юридическое явление нельзя назвать абсолютно новым правовым институтом отечественной правовой науки и законодательства. Увеличением количества обжалования физическими и юридическими лицами по предоставлению административных услуг в Украине как в судебной ветви власти, так и в административном порядке вызывает актуальность данного исследования как среди населения, так и в научном аспекте.

**Актуальность темы.** Теоретические основания предоставления административных услуг рассматривались такими учеными, как: К.К. Афанасьевым, И.П. Голосниченко, И.В. Дроздовой, А.Ю. Иващенко, Г.А. Калюжным, С.Ф. Константиновым, И.Б. Колиушко, Е.А. Легеза, М.Б. Острах, В.В. Столбов, Г.М. Писаренко, А.А. Сосновиком, В.П. Тимошуком и др. Среди исследований, которые непосредственно посвящены обжалованию решений, действий или бездействия органов публичной администрации, следует вы-

делить ученых А.Ю. Иващенко [1] и А.С. Духневича [2] и др.

Однако комплексного научного исследования правового регулирования обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных услуг в Украине не проводилось.

**Целью статьи** является раскрытие правовых основ обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных услуг в Украине.

Для решения обозначенной цели автором поставлены следующие задачи: 1) исследовать нормативно-правовые акты обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных услуг; 2) выделить направления совершенствования законодательства об обжаловании решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных услуг.

**Изложение основного материала.** Для конструирования четкой иерархии нормативно-правовых актов и сохранения логической структуры исследования, на наш взгляд, необходимо рассмотреть именно первую классификацию, определив все законные и подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие обжалования предоставления

публичных услуг органов публичной администрации, в результате чего выделить пробелы и предложить пути решения данной проблемы.

В соответствии со ст. 3 Конституции Украины человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью. Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства [1].

Так, статья 3 Закона Украины «Об обращениях граждан» в содержание обращения включает не только заявления, предложения, замечания и ходатайства, но и жалобы граждан, изложенные в письменной или устной форме [7]. Подача жалоб в соответствующие субъекты правоотношений по предоставлению публичных услуг является неотъемлемым правом граждан и других лиц. Это право является конституционным, ведь Основной Закон Украины в ст. 40 закрепил это право, где сказано, что «все имеют право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения, либо лично обращаться в органы госу-



дарственной власти, органы местного самоуправления, к должностным и служебным лицам этих органов, которые обязаны рассмотреть обращение и дать обоснованный ответ в установленный законом срок» [1].

Несмотря на наличие в тексте Закона Украины «Об административных услугах» от 06.09.2012 № 5203-VI, отдельных слушаниях, положений, которые способны в целом положительно повлиять на правоотношения в указанной сфере общественной жизни (например, подходящими являются новеллы, устанавливающие приоритет законодательного регулирования сроков предоставления административных услуг (ст. 10) и оплаты административных услуг (ст. 11); одобрительно может быть оценено законодательное предложение о запрете предоставления сопутствующих услуг административными органами и субъектами хозяйствования, ими созданными (ч. 4 ст. 15), но есть некоторые положения, которые требуют согласования, а именно:

– доктрина публичных услуг радикально отличается от характера управленческих отношений, закрепленных в отечественном законодательстве, и основывается на постулатах, рассматривающих административное право не как «управленческое», а как «публично-сервисное» право, как будто направлено на обслуживание потребностей и интересов частных лиц в их отношениях с административными органами. Такая оценка правовой природы отношений между властью и гражданами является дискуссионной в науке административного права, поэтому возникают сомнения относительно готовности к ее внедрению в отечественное законодательство;

– редакцию ст. 12 и 13 Закона Украины, где парламенту предлагается нормировать законом вопросы структуры местных государственных администраций и исполнительных органов местных советов. Речь идет о создании по закону центров предоставления административных услуг как структурных подразделений (или в качестве рабочих органов) местных государственных администраций и исполнительных органов городских советов и введение должностей администраторов;

– согласно ч. 2 статьи 19 «Ответственность за нарушение требований

законодательства в сфере предоставления административных услуг» указано, что действия или бездействие должностных лиц, уполномоченных в соответствии с законом оказывать административные услуги, администраторов могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законом. Вред, причиненный физическим или юридическим лицам должностными лицами, уполномоченными в соответствии с законом оказывать административные услуги, администраторами в результате их неправомερных действий, возмещается в установленном законом порядке. Государство, Автономная Республика Крым, территориальные общины возместив вред, причиненный должностным лицом, уполномоченным в соответствии с законом оказывать административные услуги или администратором в результате незаконно принятых ими решений, действий или бездействия, имеют право обратного требования к виновному лицу в соответствии с законом [4]. Но возникает вопрос, почему законодатель не указал, что возможно будет обжаловать решение органов публичной администрации по данной тематике.

К сожалению, как мы видим, указанный закон отсылает к другому Закону Украины «Об обращениях граждан» [7], хотя должен был основные положения обжалования охарактеризовать в Законе Украины «Об административных услугах» или в совершенно новом законодательном акте «Об публичных услугах».

Так, согласно ст. 16 Закона Украины «Об обращениях граждан» указано механизм рассмотрения жалобы, а именно: жалоба на действия или решения органа государственной власти, органа местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, объединения граждан, средств массовой информации, должностного лица подается в порядке подчиненности вышестоящему органу или должностному лицу, не лишает гражданина права обратиться в суд в соответствии с действующим законодательством, а в случае отсутствия такого органа или несогласия гражданина с принятым по жалобе решением – непосредственно в суд. Жалобы на решения общего собрания членов коллективных сельскохозяйственных предприятий, акционер-

ных обществ, юридических лиц, созданных на основе коллективной собственности, а также на решения высших государственных органов решаются в судебном порядке. Гражданин может подать жалобу лично или через уполномоченное на это другое лицо. Жалоба в интересах несовершеннолетних и недееспособных лиц подается их законными представителями. Жалоба в интересах гражданина по его поручению, оформленному в установленном законом порядке, может быть подана другим лицом, трудовым коллективом или организацией, осуществляющей правозащитную деятельность. К жалобе прилагаются имеющиеся у гражданина решения или копии решений, которые принимались по его обращению раньше, а также другие документы, необходимые для рассмотрения жалобы, которые после ее рассмотрения возвращаются гражданину [7].

Также необходимо отметить сроки рассмотрения жалобы. Так, в соответствии со ст. 17 Закона Украины «Об обращениях граждан» [7] жалобу на решение, которое оспаривалось, может быть подано в орган или должностному лицу высшего уровня в течение одного года с момента его принятия, но не позднее одного месяца со времени ознакомления гражданина с принятым решением. По каждой жалобе должностное лицо не позднее чем в пятнадцатидневный срок должно принять одно из следующих решений: принять жалобу к своему производству (должностное лицо, признав жалобу подлежащей решению, обязано обеспечить своевременное и правильное оказание услуги), передать жалобу на решение в подчинение или другое подразделение органа власти или в другое ведомство, если вопросы, затронутые в жалобе, не относятся к его компетенции.

На подзаконном уровне основные принципы обжалования решений действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных, в том числе и административных услуг, в Украине определены в ряде нормативно-правовых актов.

В Примерном регламенте центра предоставления административных услуг (далее – ЦПАУ), утвержденном соответствующим постановлением КМУ от 20 февраля 2013 № 118 [5]



отсутствуют положения об обжаловании решений, действий или бездействия администраторов и других его работников по предоставлению административных услуг. В результате чего при принятии соответствующих регламентов местные органы исполнительной власти по-разному определяют порядок обжалования указанной деятельности. В частности, в соответствии с Распоряжением председателя Петриковской райгосадминистрации Днепропетровской области от 23 сентября 2013 № 350-р-13 «субъект обращения имеет право подать жалобу на полученный через ЦНАП результат предоставления государственной услуги к субъекту предоставления административной услуги или в вышестоящий орган относительно того органа, который решил дело (в случае, если такой вышший орган существует). Жалоба на результат предоставления государственной услуги может быть подана в течение тридцати дней с момента доведения результата предоставления государственной услуги в известность субъекта обращения. Жалоба, которая подается в ЦПАУ, подлежит регистрации в установленном порядке. Не позднее следующего дня с момента регистрации жалоба вместе с материалами, которые прилагаются к ней, передается (направляется) субъекту рассмотрения жалобы. Субъект рассмотрения жалобы обязан рассмотреть и решить жалобу в соответствии с требованиями действующего законодательства Украины и обеспечить передачу решения в ЦПАУ для доведения до сведения заявителя. В случае, если субъект обращения подает жалобу на результат предоставления государственной услуги, полученный через ЦПАУ, непосредственно к субъекту рассмотрения жалобы, такой орган обязан направить копию жалобы в ЦПАУ в течение пяти рабочих дней со дня ее получения, а также проинформировать ЦПАУ о результатах рассмотрения жалобы в течение пяти рабочих дней со дня принятия решения по жалобе» [6].

Согласно регламенту ЦПАУ при Запорожской районной государственной администрации «любое лицо имеет право подать жалобу на действия или бездействие персонала центра, если считает, что им нарушены его права, свободы или законные интере-

сы. Субъектом рассмотрения жалобы на действия или бездействие администратора центра является его руководитель. Субъектом рассмотрения жалобы на действия или бездействие руководителя центра является председатель районной государственной администрации в порядке, определенном Законом Украины «Об обращении граждан» [7]. Жалоба на действия или бездействие администратора подается руководителю центра, который обязан безотлагательно зарегистрировать ее в журнале регистрации жалоб. Руководитель центра рассматривает жалобу не более десяти рабочих дней с момента ее регистрации. В случае, если жалоба требует дополнительного изучения материалов дела или совершения других действий, необходимых для объективного рассмотрения жалобы, руководитель центра вправе продлить срок рассмотрения жалобы, но не более чем до двадцати рабочих дней с момента регистрации жалобы, о чем уведомляет лицо письменно. Результат рассмотрения жалобы не позднее следующего дня с момента его принятия передается администратору центра, который осуществляет его регистрацию в журнале регистрации жалоб, и не позднее следующего дня направляет лицу. Руководитель центра в пределах своих полномочий ставит вопрос об ответственности лиц, по вине которых были допущены нарушения. Административные акты, полученные через центр, обжалуются в порядке, установленном действующим законодательством Украины. Действия или бездействие работников центра могут быть обжалованы в суде в порядке, установленном законом» [8].

**Выводы.** Итак, в Украине правовая основа обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных услуг требует усовершенствования. Ведь в законах Украины «Об административных услугах», «Об обращении граждан» характеристика обжалования услуг включает только формальные аспекты и отсылочный характер на другие нормативно-правовые акты, что, в свою очередь, приводит к собственному и довольно противоположному толкованию норм обжалования решений, действий или бездействия предоставления публичных

услуг соответствующими субъектами правоотношений.

#### Список использованной литературы:

1. Івашенко О.Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Івашенко. – К., 2012. – 234 с.
2. Духневич О.С. Проведення щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Духневич. – Дніпропетровськ, 2012. – 222 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.
5. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 20 лют. 2013 р. № 118 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 16. – Ст. 557.
6. Порядок оскарження результатів надання адміністративних послуг, отриманих через ЦНАП, а також рішень, дій та бездіяльності працівників ЦНАП. – [Електронний ресурс] : розпорядження голови Петриківської райдержадміністрації від 23 верес. 2013 № 350-р-13 // Петриківська райдержадміністрація : [офіц. сайт]. – Електрон. дані. – Режим доступу : [http://www.petrikiv-rn.dp.gov.ua/OBLADM/petrikivka\\_rda.nsf/docs/54A43DB7732BDD2FC2257B130041CA0C?OpenDocument](http://www.petrikiv-rn.dp.gov.ua/OBLADM/petrikivka_rda.nsf/docs/54A43DB7732BDD2FC2257B130041CA0C?OpenDocument).
7. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1966. – № 47. – Ст. 256.
8. Регламент центру надання адміністративних послуг при Запорізькій районній державній адміністрації. – [Електронний ресурс] // Запорізька районна державна адміністрація Запорізької області: [офіц. сайт]. – Електрон. дані. – Запоріжжя, [б. р.]. – Режим доступу: <http://zrda.gov.ua/assets/files/Reglament%281%29.pdf>.