

**О.Л. Соколенко**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський національний  
університет ім. Олеся Гончара)

УДК 342.7

## **ПРАВО НА ОСКАРЖЕННЯ ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

Досліджено інститут оскарження як засіб захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів, що забезпечує активну ініціативну участь громадян у захисті належних їм прав в адміністративному порядку.

*Ключові слова:* система правоохоронних органів, правоохоронна діяльність, адміністративно-правовий захист.

**Постановка проблеми.** Участь громадян в управлінні державними і суспільними справами є однією з важливих рис громадського суспільства й демократичного конституційного ладу, що, серед іншого, реалізується через звернення до органів публічної влади та їх посадових осіб. Крім цього, право на звернення також виступає як універсальний засіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної влади, сприяючи попередженню, виявленню і припиненню в ній можливих правопорушень. 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. До того ж, як слушно зазначає А.П. Заєць [1, с. 14], побудова правової держави тісно пов'язана, передусім, із такими основними суб'єктивними правами, як право на вільні вибори та референдум, право на відшкодування завданої державою шкоди, а також право на оскарження рішень і дій органів державної влади та їх посадових осіб [1, с. 14].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Зазначимо, що загальну проблематику звернень громадян як засіб забезпечення законності раніше вже досліджували вчені, зокрема І.О. Грибок [5], І.С. Ковальчук [6], О.К. Костюкевич [7], Г.М. Котляревська [8], М.П. Мінняйло [9], О.А. Мостовой [10] та ін. У той же час подібні наукові розвідки мають своїм предметом вивчення здебільшого лише базисних положень організації та функціонування механізму звернень громадян до органів публічної влади, при цьому безпосередньо не розглядаючи інститут оскарження як засіб захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів. З огляду на це вбачаються актуальними питання права на оскарження як засобу захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів.

**Метою** даної статті є визначення шляхів удосконалення адміністративно-правового механізму захисту прав громадян у діяльності правоохо-

ронних органів України. Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

– охарактеризувати захист прав громадян як ознаку та основну функцію правової держави;

– визначити особливості нормативно-правових засад, поняття, значення та систему адміністративно-правових засобів захисту прав громадян.

**Виклад основного матеріалу.** Передусім зазначимо, що Конституція України від 28.06.1996 [11] визначає як право на звернення громадян, в тому числі право на адміністративне оскарження (ст. 40), так і 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'янов [12] інститут адміністративного оскарження розцінює як важливу гарантію забезпечення прав громадян і зміцнення законності. При цьому адміністративне оскарження необхідно розрізняти від судової форми захисту як правозахисного механізму, що доповнює, а не взаємовиключає. Характерною рисою співіснування судового захисту і адміністративного оскарження виступає свобода вибору особою форм, способів і засобів захисту належних їй прав. З цих позицій маємо не погодитись із В.П. Тимощуком [13, с. 12], який пропонує розглядати «встановлення адміністративного оскарження умовою для звернення до суду», адже як адміністративне оскарження, так і судовий захист мають свої переваги та недоліки, внаслідок чого найбільш оптимальним постає плюралізм будь-яких законних шляхів захисту прав, свобод і законних інтересів громадян.

У цілому погоджуючись із потребою оновлення єдиного механізму адміністративного оскарження, належним також вбачаємо врахування специфіки оскарження рішень та діянь саме правоохоронних органів, що актуалізує також відомче регулювання адміністративного оскарження у правоохоронній сфері, хоча сьогодні відповідні відомчі нормативно-правові акти, зокрема такі як наказ МВС України від 10.10.2004 № 1177 [14], наказ Служби безпеки від 27.01.2005 № 44 [15], наказ Генерального прокурора від 07.05.2004 № 9гн [16], здебільшого лише дублюють положення загального Закону України від 02.10.1996 № 393/96-ВР [17].

Зауважимо, що провадження з розгляду скарг громадян у діяльності правоохоронних органів, відповідно до загального механізму оскарження згідно із Законом України від 02.10.1996, можна структурно поділити на такі стадії: порушення провадження і перевірка викладених у скарзі відомостей; розгляд скарги і ухвалення рішення у ній; оскарження чи опротестування рішення за скаргою (факультативна стадія); виконання рішення за скаргою.

Передусім необхідно вказати, що згідно з ч. 4 ст. 7, ч. 1 ст. 16, ст. 17 Закону України від 02.10.1996 [17] існуючий механізм оскарження передбачає подачу скарги до органу або посадової особи вищого рівня із окре-

мою 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 подібних правопорушень усіма підпорядкованими йому органами та підрозділами.

Так чи інакше, позитивною рисою викладеного у проекті від 03.12.2012 підходу до організації розгляду скарг вбачається залучення до нього незалежного й колегіального органу, що 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 комісій 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).

Отже, сьогодні скарги громадян на рішення, діяння та бездіяльність правоохоронних органів мають розглядатись вищим правоохоронним органом, проте, згідно з ч. 1 ст. 16 Закону України від 02.10.1996 [17], в разі відсутності такого вищого органу громадянин не може реалізувати своє право на оскарження в адміністративному порядку, а 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 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 03.12.2012 подання у разі відсутності вищого органу прохання про перегляд адміністративного акта до органу, що його видав. Певна річ, що вказане остаточно не знімає проблему об'єктивності розгляду суб'єктом, який видав адміністративний акт, клопотання про його перегляд. Разом з тим подання прохання про перегляд

рішення правоохоронного органу у цій ситуації може виступати допустимим аналогом адміністративного оскарження як позасудової форми захисту прав громадян.

Чинне адміністративне законодавство предметом оскарження, згідно зі ст. 1, 4 Закону України від 02.10.1996 [17], визначає рішення, дії та бездіяльність органів публічної влади, якими порушуються права громадян або незаконно покладаються на них будь-які обов'язки. При цьому не погоджуємося із передбаченим ст. 2, 101 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 поширенням адміністративного оскарження виключно лише на адміністративні акти індивідуально-правової дії. У зв'язку з цим вбачається, 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 та не завжди пов'язана з ухваленням ними певного адміністративного акта, наприклад у частині незаконного затримання й огляду громадян, застосування заходів фізичного впливу та спеціальних засобів, зупинки транспортних засобів, nereагування на звернення громадян тощо. Відповідно до цього можливим і доцільним видається включення до предмета 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, а усіх органів державної влади. Такий підхід уможливило реалізацію права на оскарження у діяльності більшості правоохоронних органів, що за своєю природою є не тільки органами виконавчої влади (міліція, внутрішні війська МВС, Державна кримінально-виконавча служба України 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 визначити передбачене ч. 1 ст. 103 проекту скорочення строку подачі адміністративної скарги до 30 днів після набрання чинності адміністративним актом. На нашу думку, законодавчі ініціативи щодо звуження підстав адміністративного оскарження, надмірного ускладнення його механізму та скорочення строків вказують на обмеження права на оскарження. Вважаємо, що передбачений ст. 17 Закону України від 02.10.1996 [17] річний термін подачі скарги, співмірний терміну звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 17 Закону від 23.12.1997), є найбільш оптимальним і, на відміну від місячного строку, беззаперечно достатнім для реалізації особою свого права на оскарження рішень та діянь правоохоронних органів.

Зазначимо, що визначальне місце в адміністративному оскарженні за-

ймають права громадянина та обов'язки суб'єктів розгляду скарг. Окрім розглянутої нами вище можливості подавати скаргу в інтересах повної реалізації права на оскарження громадянин першочергово має також надіятися 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 в ст. 18 Закону України від 02.10.1996 [17], 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. Вказане право вимагати виконання рішення у скарзі прямо відповідає вже закріпленому обов'язку суб'єкта розгляду скарг забезпечувати поновлення порушених прав й реальне виконання прийнятих у зв'язку зі скаргою рішень. Разом із тим нагальним є подолання існуючого формалізму з усунення детермінантів правопорушень, що загалом є характерним для правоохоронних органів не лише при адміністративному оскарженні, але й при розслідуванні злочинів.

Одним зі шляхів захисту прав громадян за адміністративним оскарженням ч. 2 ст. 89 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 29.04.2004 [17] допускалося досягнення учасниками провадження за скаргою згоди, що не суперечить закону і не порушує прав інших осіб. Таку «згоду» можна розглядати як своєрідний аналог примирення сторін в адміністративному судочинстві, спрямованого на врегулювання спору на основі взаємних поступок (ч. 1 ст. 113 КАС від 06.07.2005 № 2747-IV). Вважаємо, що примирення (досягнення «згоди») між громадянином і правоохоронним органом під час адміністративного оскарження належить до перспективних засобів захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів. Позитивною рисою примирення є фактично безконфліктне розв'язання спору, досягнення всіма сторонами згоди, що зменшує вірогідність судового оскарження винесеного рішення, а також стимулює розвиток партнерських відносин між громадянами і правоохоронними органами. При цьому, за визначенням О.Ю. Іващенко, розвиток інституту адміністративного оскарження й створення ефективної процедури розгляду скарг громадян першочергово залежить саме від якості «зворотного зв'язку» між державою та громадянином.

Водночас реальна імплементація механізму примирення в адміністративне оскарження потребує подальшого наближення позасудового адміністративного оскарження до моделі судового процесу. Саме це, по суті, й передбачає будь-який з існуючих проектів Адміністративно-процедурного кодексу України, у тому числі останній від 03.12.2012 [17], що детально регламентують порядок підготовки, розгляду та вирішення адміністративної справи за скаргою. На нашу думку, поглиблення правової регламентації інституту адміністративного оскарження із чітким визначенням прав громадян, обов'язків суб'єкта розгляду скарг і правових гарантій захисту прав громадян безперечно є позитивним зрушенням в організації реалізації права на оскарження. Разом із тим не можна не зважати на те, що набли-

ження адміністративного оскарження у процедурному плані до судового процесу певною мірою позбавляє його таких переваг, як оперативність, доступність та простота реалізації, при цьому не передбачаючи характерної для судочинства остаточності судового рішення.

**Висновок.** Таким чином, з приводу викладеного підкреслимо, що 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 судову 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.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Заєць А.П. Правова держава в Україні: концепція і механізми реалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Заєць Анатолій Павлович; Київський ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 1999.
2. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.С. Мельник; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002.
3. Осадчий А.Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах : дис. ... канд. юрид. наук / Осадчий Анатолій Юрійович; Одеська національна юридична академія. – О., 2004.
4. Рябченко Я.С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук / Рябченко Ярослава Степанівна; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010.
5. Грибок І.О. Поняття, структура та зміст інституту адміністративного оскарження / І.О. Грибок // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 9. – С. 53-61.
6. Ковальчук І.С. Організаційно-правові проблеми розгляду звернень громадян і юридичних осіб в органах прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І.С. Ковальчук; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2008.
7. Костюкевич О.К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення : дис. ... канд. юрид. наук / Костюкевич Олександр Костянтинович; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011.
8. Котляревська Г.М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики) : дис. ... канд. юрид. наук / Котляревська Ганна Мартинівна; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2011.
9. Міняйло М.П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.П. Міняйло; Акад. праці і соц. відносин Федер. профспілок України. – К., 2011.
10. Мостовой О.А. Адміністративно-правові та організаційні засади проваджень за зверненнями громадян до органів виконавчої влади України : дис. ... канд. юрид. наук / Мостовой О.А.; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011.
11. Конституція України : від 28.06.1996 // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2002.
13. Тимошук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.П. Тимошук; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2009.
14. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 10.10.2004 № 1177 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 43. –

Ст. 2853.

15. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян : наказ Служби безпеки України від 27.01.2005 № 44 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 422.

16. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: від 03.12.2012, реєстр. № 11472 (поданий Кабінетом Міністрів України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=44893&pf35401=238641](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=44893&pf35401=238641).

17. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008, реєстр. № 2789 (поданий Кабінетом Міністрів України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33073&pf35401=1256](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33073&pf35401=1256).

**Соколенко О. Л. Право на обжалование как средство защиты прав граждан в деятельности правоохранительных органов.** Исследован институт обжалования как средство защиты прав граждан в деятельности правоохранительных органов, который обеспечивает активное инициативное участие граждан в защите надлежащих им прав в административном порядке.

*Ключевые слова:* система правоохранительных органов, правоохранительная деятельность, административно-правовая защита.

---

**Sokolenko O. L. The right to appeal as a mean of protection of citizens' rights in law-enforcement.** The author researches the institute of complaint as the mean of citizens' rights protection in law-enforcement bodies' activity that provides an active initiative citizens' participation in protection of their rights in administrative order.

Upgrading a single administrative appeal mechanism also requires consideration of the specifics of appeal of decisions and acts just law-enforcement bodies, updating departmental regulation of the administrative appeal in law-enforcement, although today the competent regulatory bodies of the MIA of Ukraine, the Security Service and the General Public Prosecutor are mostly just duplicate the relevant provisions of the Law of Ukraine.

Proceedings of the citizens' complaints in law-enforcement is divided into the following stages: initiation of proceedings and the test set out in the complaint information; complaints and deciding it; appeal or challenge the decision on the complaint (optional step); the decision on the appeal.

The right to appeal plays a major role in protecting the rights, freedoms and legitimate interests of the man and the citizen in law-enforcement, being the base of administrative appeal against decisions, actions or inaction of law enforcement agencies. Administrative appeal essentially supplements court and other forms of protection of citizens' rights by providing for comparison with them, the assessment not only of law, but also appropriate, as well as low cost, efficiency, availability and ease of protecting the citizens' rights, while not providing characteristic finality of judicial proceedings decision.

*Keywords:* law-enforcement bodies' system, law-enforcement, administrative-legal protection.

Надійшла до редакції 04.06.2013