

ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСТВА

FEATURES OF APPEALS OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES REGARDING THE PROVISION OF ELECTRONIC SERVICES IN THE FIELD OF MIGRATION AND CITIZENSHIP

Приймаченко Д. В.

Доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи,
Університет митної справи та фінансів,
м. Дніпро, Україна
ORCID: 0000-0001-8504-2450

Мінка Т. П.

Доктор юридичних наук, професор,
в.о. завідувача кафедри публічного та приватного права,
Університет митної справи та фінансів,
м. Дніпро, Україна
ORCID: 0000-0001-6012-6973

Dmytro Pryimachenko

Doctor of Law, Professor,
vice-rector for scientific work,
University of Customs Law and Finance,
Dnipro, Ukraine

Tetiana Minka

Doctor of Law, Professor,
head of the department of public and private law
University of Customs Law and Finance,
Dnipro, Ukraine

Наукова стаття присвячена розкриттю особливостей оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства. Встановлено, що оскарження надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства в адміністративному порядку є складним та комплексним інститут в праві, що включає в себе процесуальні та процедурні норми. Доведено, що до форм оскарження надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства в адміністративному порядку може бути судовою та позасудовою складовою, але судове оскарження органів влади може виступати виключно факультативною стадією адміністративної процедури надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства. Зроблено висновок, що імперативність правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства є однією з ознак. Це стосується насамперед існування правової регламентації процедури надання самої послуги – зрозуміло, що неможливо оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів публічної адміністрації з надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства, якщо її надання не передбачено законом. Нарешті, оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства можливе лише якщо вироблено правове регулювання, тобто правом визначено спеціальний порядок оскарження такої послуги. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як адміністративна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим. Акцентовано увагу, що і адміністративне, і судове оскарження виступають рівнозначними засобами відновлення й захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Вони не виключають одне іншого, однак у науковій літературі спостерігається тенденція до визнання необхідності адміністративного оскарження як попереднього етапу перед судовим оскарженням. На думку дослідників, це зумовлено тим, що адміністративне оскарження є менш витратним щодо часу й коштів засобом, до того ж можливість вирішити справу на позасудовому

етапі значним чином позитивно вплине на ситуацію надмірної завантаженості адміністративних судів.
Ключові слова: адміністративна процедура; громадянство; електронна послуга; міграція; послуга; скарга; оскарження.

The scientific article is devoted to revealing the features of appealing decisions, actions or inaction of public administration subjects regarding the provision of electronic services in the field of migration and citizenship. It has been established that the appeal of the provision of electronic services in the field of migration and citizenship in the administrative procedure is a complex and complex institution in law, which includes both procedural and procedural norms. It has been proven that the forms of appeal of the provision of electronic services in the field of migration and citizenship in the administrative procedure can have a judicial and extrajudicial component, but the judicial appeal of the authorities can act exclusively as an optional stage of the administrative procedure of the provision of electronic services in the field of migration and citizenship. It was concluded that the imperative of legal regulation of the appeal of decisions, actions or inaction of public administration bodies in the provision of electronic services in the field of migration and citizenship is one of the signs. This concerns, first of all, the existence of legal regulation of the procedure for providing the service itself - it is clear that it is impossible to appeal the decisions, actions or inaction of public administration bodies in the provision of electronic services in the field of migration and citizenship, if their provision is not provided for by law. Finally, appeals against decisions, actions or inaction of public administration bodies on the provision of electronic services in the field of migration and citizenship are possible only if a legal regulation has been developed, i.e. a special procedure for appealing such a service is defined by law. A person's request to the authority to perform some actions in his favor can be considered as an administrative service only when the procedure for considering this application is clearly regulated. Attention is drawn to the fact that both administrative and judicial appeals are equal means of restoring and protecting the rights and legitimate interests of individuals and legal entities. They are not mutually exclusive, but there is a tendency in the scientific literature to recognize the need for an administrative appeal as a preliminary stage before a judicial appeal. According to the researchers, this is due to the fact that the administrative appeal is a less costly means in terms of time and money, besides, the possibility to resolve the case at the out-of-court stage will significantly positively affect the situation of excessive workload of administrative courts.
Key words: administrative procedure; citizenship; electronic service; migration; service; stage; appeal.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Оскарження в адміністративному порядку діяльності органів влади науковцями традиційно розглядається як можливість позасудового відновлення порушених прав особи (громадян, осіб без громадянства та іноземців); серед його позитивних аспектів називають швидкість або оперативність (більш короткі строки отримання позитивного результату), безплатність і можливість звільнити або зменшити судові органи від надмірного навантаження відповідних справ. Деякі дослідники вважають, що адміністративне оскарження обов'язково має передувати оскарженню судовому [1; 2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблемою діяльності органів публічної влади з надання електронних послуг досліджували ряд вчених адміністративістів як В. Авер'янов, В. Бевзенко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, П. Лютіков, Т. Мінки, Г. Писаренко, Д. Приймаченко, В. Тимошук та інших вчених [8].

Проте, питання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства в наукових дослідженнях, зокрема серез вчених з адміністративного права окремо не досліджувалося.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується озна-

чена стаття. Проведений аналіз наукових праць дає змогу визначити, що питання оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства на достатньому рівні не вирішено і потребують подальших досліджень в частині вдосконалення змісту оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є розкриття особливостей оскарження органів публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи оскарження процедурних рішень, дій та бездіяльності, В. П. Тимошук зазначає, що воно обов'язково має здійснюватися разом з оскарженням адміністративного акта – результату надання послуги, процедура якої оскаржується [1]. Виняток, на думку дослідника, мають становити лише ті процедурні дії та рішення, які суттєво впливають на розгляд і вирішення справи, і вичерпний перелік таких дій і рішень повинен закріплюватися законодавчо [8]. Бездіяльність же адміністративного органу може бути самостійним предметом оскарження у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або очевидного зволікання з розглядом адміністративної справи (прийняттям процедурних рішень, вжиттям процедурних дій) [9].

Якщо звернутися до питання нормативної основи адміністративного оскарження дій, рішень чи бездіяльності органів і осіб адміністративної влади щодо електронних послуг у сфері міграції та громадянства, то насамперед, безумовно, слід зазначити Конституцію України, ст. 40 якої передбачає 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. У ст. 50 гарантується право осіб оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб у суді [3; 4].

Положення Основного Закону стосовно наданого громадянам України права захищати свої права й законні інтереси та намагатися їх відновлення в разі порушення в частині практичної реалізації деталізуються Законом України «Про звернення громадян» [3], який між іншим передбачає право оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [7]. У Законі встановлені форми звернень, порядок їх реєстрації та строки розгляду, права й обов'язки суб'єктів звернень і суб'єктів розгляду звернень [4]. Однак у наукових колах лунають певні зауваження щодо певних недоліків зазначеного Закону щодо дії у сфері захисту прав фізичних та юридичних осіб у сфері оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної влади у сфері міграції та громадянства [8].

Насамперед, невдоволеність науковців викликає сфера дії Закону – як впливає з його найменування, вона обмежується громадянами. Таким чином – і на це звертають увагу М.В. Лошицький [5, с. 148], О.В. Тараненко [6, с. 143], Д.В. Лученко [7, с. 286], – юридичні особи, іноземці й особи без громадянства не підпадають під дію цього Закону. Досить негативну оцінку Закону «Про звернення громадян» надає німецький аналітик права О. Люхтергандт: на думку дослідника, цей акт містить у собі широкі змістові прогалини в регулюванні; взагалі не торкається випадків, в яких держава (установи та посадові особи) за власною ініціативою приймають індивідуальні акти, які відповідним чином обтяжують громадян; має декларативно-програмний характер і не може слугувати дійсним правовим засобом захисту прав осіб [8, с. 24].

Не можна оминати увагою Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП), глава 24 якого цілком присвячена оскарженню постанови по справі про адміністративне порушення, а окремі його норми встановлюють адміністративну відповідальність за порушення законодав-

ства у сфері надання окремих видів електронних послуг у сфері міграції та громадянства (приміром, ст.ст. 166-10 – за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру, 166-11 – за порушення законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, 166-12 – за порушення законодавства про ліцензування певних видів господарської діяльності, 188-39 – за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення суб'єкта персональних даних про його права у зв'язку із включенням його персональних даних до бази персональних даних, мету збору цих даних та осіб, яким ці дані передаються, тощо), становлячи ще одну складову правової основи оскарження дій, рішень чи бездіяльності органів і осіб адміністративної влади [5]. При цьому дослідники звертають увагу на існування розбіжностей між зазначеним Кодексом та Законом України «Про звернення громадян» в аспекті встановлення строків розгляду скарг громадян [3]. Так, М.В. Лошицький зауважує, що ст. 292 КУпАП визначає строк у десять днів із дня їх надходження, тоді як у Законі наведено більш розпливчате формулювання: «звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше 15 днів» [8, с. 148].

Крім Закону «Про звернення громадян» і КУпАП, процедуру оскарження дій, рішень чи бездіяльності органів і осіб адміністративної влади щодо надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства, та її правові наслідки регламентує велика кількість нормативних актів різної юридичної сили. І це зрозуміло з огляду на кількість і різноманіття електронних послуг, процедура надання яких може бути оскаржена [2]. І. О. Грибок пояснює кількість нормативних актів, призначених для регулювання порядку адміністративного оскарження рішень, дій (бездіяльності) органів виконавчої влади, по-перше, неможливістю урахування специфіки процедур адміністративного оскарження у різних сферах діяльності органів виконавчої влади в одному нормативному акті, по-друге, тим, що законами здійснюється загальне регулювання суспільних відносин у зазначеній сфері, тоді як підзаконні акти покликані деталізувати це регулювання, в тому числі і описом конкретних процедур впровадження [9]. Це дозволяє досліднику поділити масив норм, що регламентують порядок адміністративного оскарження, на дві групи – «основні» і «обслуговуючі» [6]. Першими, на його думку, визначаються принципи адміністративного провадження за скаргою, закріплюється процесуальний статус його учасників тощо [9]. Обслуговуючі норми, за словами автора, призначені для

виконання допоміжних функцій – наприклад, регламентації порядку ведення діловодства за скаргами суб'єктів звернення у конкретній сфері діяльності [9].

Існування розбіжностей між основними нормативними актами, що регулюють діяльність у сфері адміністративного оскарження процедури й результатів надання електронних послуг електронних послуг у сфері міграції та громадянства [7].

Закон України «Про адміністративну процедуру» є одним із основним в регламентації адміністративного оскарження надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства, де суб'єктами звернення можуть бути всі без винятку фізичні і юридичні особи, тоді як Законі України «Про звернення громадян», як переконливо доводить О. Ляхтергандт, має обмежитись регулюванням не скарг, а пропозицій – петицій, які громадяни використовуватимуть під час реалізації ними демократичних прав на участь у веденні управлінських справ, а не при відновленні прав, порушених оскаржуваними діями або бездіяльністю адміністративних органів [8, с. 24].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз наукових публікацій та норматив-

но-правової бази дозволяє виділити такі загальні ознаки судового і адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо електронних послуг у сфері міграції та громадянства:

- ініціативність – оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації щодо електронних послуг у сфері міграції та громадянства відбувається виключно за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, їх законних представників або уповноважених ними осіб;

- адміністративне, і судове оскарження виступають рівнозначними засобами відновлення й захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Вони не виключають одне іншого, однак у науковій літературі спостерігається тенденція до визнання необхідності адміністративного оскарження як попереднього етапу перед судовим оскарженням. На думку дослідників, це зумовлено тим, що адміністративне оскарження є менш витратним щодо часу й коштів засобом, до того ж можливість вирішити справу на позасудовому етапі значним чином позитивно вплине на ситуацію надмірної завантаженості адміністративних судів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Іващенко О. Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук спец. : 12.00.07. К., 2012. 234 с.
2. Лученко Д. В. Про позасудове оскарження в адміністративному праві та перспективи його розвитку в Україні. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: *Економічна теорія та право*. 2012. № 3 (10). С. 97-105.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
5. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія *Право*. 2015. Вип. 31. Т.2. С. 146-150.
6. Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Одеса, 2006. 203 с.
7. Лученко Д. В. Скарга як процесуальна форма правозахисту в адміністративно-правових відносинах. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»* : зб. наук. пр. Серія: *Економічна теорія та право*. 2014. № 1. С. 285–294.
8. Ляхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право. *Юридичний журнал*. 2002. № 5. С. 22-28.
9. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2006. 220 с.

REFERENCES:

1. Ivashchenko, O. Iu. (2012). Oskarzheniia administratyvnykh posluh u Velykii Brytanii ta Ukraini (porivniialno-pravovyi analiz) [Appealing administrative services in Great Britain and Ukraine (comparative legal analysis)]. Extended abstract of Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
2. Luchenko, D. V. (2012). Pro pozasudove oskarzheniia v administratyvnomu pravi ta perspektyvy yoho rozvytku v Ukraini [About out-of-court appeals in administrative law and prospects for its development in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Yurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho»*. Serii: *Ekonomichna teoriia ta pravo – Bulletin of the National University «Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise»*. Series: *Economic theory and law*, 3 (10), 97-105. [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku [Constitution of Ukraine dated June 28, 1996]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 141. [in Ukrainian].

4. Pro zvernennia hromadian : Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 № 393/96-VR [On the appeal of citizens: Law of Ukraine dated 02.10.1996 No. 393/96-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 47, 256. [in Ukrainian].

5. Loshytskyi, M.V. (2015). Administratyvne oskarzhennia yak sposib zakhystu prav hromadian u diialnosti orhaniv publichnoi administratsii [Administrative appeal as a way of protecting the rights of citizens in the activities of public administration bodies]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii Pravo – Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Law series*, 31 (2), 1 46-150. [in Ukrainian].

6. Taranenko, O. M. (2006). Zabezpechennia zakonnosti v diialnosti mytnykh orhaniv [Ensuring legality in the activities of customs authorities]. Extended abstract of Candidate's thesis. Odesa. [in Ukrainian].

7. Luchenko, D. V. (2014). Skarha yak protsesualna forma pravozakhystu v administratyvno-pravovykh vidnosynakh [Complaint as a procedural form of legal protection in administrative and legal relations]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Yurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho». Serii: Ekonomichna teoriia ta pravo – Bulletin of the National University «Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise». Series: Economic theory and law*, 1, 285–294 [in Ukrainian].

8. Liukhterhandt, O. (2002). Proekt Administratyvnoho protsedurnoho kodeksu Ukrainy ta suchasne administratyvne protsedurne pravo [The draft Administrative Procedure Code of Ukraine and modern administrative procedural law]. *Yurydychnyi zhurnal – Legal magazine*, 5, 22-28 [in Ukrainian].

9. Hrybok, I. O. (2006). Oskarzhennia rishen orhaniv vykonavchoi vlady v administratyvnomu poriadku [Appealing decisions of executive authorities in an administrative procedure]. Extended abstract of Candidate's thesis. Kyiv: NAN Ukrainy, In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho [in Ukrainian].