

ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ

**ГРАБИЛЬНИКОВА Олена Анатоліївна - кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права Дніпровського
національного університету ім. Олеся Гончара**

ORCID ID: 0000-0001-5523-6254

УДК 342.9:5.08

DOI 10.32782/NP.2023.2.17

У науковій статті визначаються особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони праці на стадії порушення та підготовки до судового розгляду адміністративної справи. Автором обгрунтовано доцільність удосконалення правового регулювання порядку проведення попереднього засідання до судового розгляду справи. Зокрема, вбачається за доцільне встановлення строків проведення підготовчого засідання з моменту надходження адміністративного позову, а також визначення випадків, коли не допускається примирення сторін.

Встановлено, що завершується стадія попереднього судового засідання часто ухвалою про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду у сфері охорони праці. Це не суперечить закону. Однак слід враховувати, що відповідно до ст. 121 КАС України така ухвала поставляється за наслідками підготовчого провадження, а не попереднього судового засідання. Очевидно, що підготовче провадження не вичерпується одним лише попереднім судовим засіданням і не завжди закінчується ним. Підготовка може тривати й після попереднього судового засідання. Тому ухвала про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду за наслідками попереднього судового засідання може бути ухвалена лише тоді, коли суддя вжив усіх заходів, необхідних для розгляду справи. Якщо під час попереднього судового засідання у сфері охорони праці, на

яке прибули всі особи, що беруть участь у справі, вирішені необхідні для її розгляду питання, то за письмовою згодою цих осіб судовий розгляд може бути розпочатий у той же день. В цьому випадку теж поставляється ухвала про закінчення.

Ключові слова: адміністративне судочинство, оскарження, підготовка адміністративної справи, суб'єкт публічної адміністрації, охорона праці.

Постановка проблеми

Порушення прав, законних інтересів та свобод споживачів адміністративних послуг (фізичних та/або юридичних осіб) розглядається безпосередньо як підстава звернення до адміністративного суду і є фактом, що спричиняє виникнення права на оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Залежно від категорії результатів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації підставами оскарження можуть бути порушення-перешкоди (порушення, пов'язані зі встановленням відповідним владним органом перешкод для реалізації громадянським прав і свобод; вони можуть виявлятися у вимаганні надання додаткових документів, вимаганні додаткової оплати послуги, не встановленої законодавством, отримання супутніх послуг), порушення-відмови (такі порушення можливі у разі протиправної відмови суб'єкта владних повноважень у наданні адміністративної послуги), порушення-бездіяльність (ненадання адміністратив-

ної послуги належному суб'єкту-споживачу, прострочення надання адміністративної послуги, невжиття заходів на отримання послуги, замовчування причин ненадання адміністративної послуги).

Стан дослідження проблеми

Питання оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації є предметом активного наукового пошуку в сучасних умовах. Варто відзначити ряд доктринальних досліджень, проведених такими вченими, як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, А. Т. Комзюк, Д. М. Лук'янець, Ю. С. Педько, Р. С. Мельник, В. Г. Перепелюк та іншими.

Однак комплексного наукового дослідження стадій судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони праці не проводилося.

Метою статті є визначення особливості юридичної процедури підготовчої стадії до судового розгляду адміністративної справи з оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони праці.

Виклад основного тексту. Згідно зі ст. 104 КАС України звернутися до адміністративного суду з адміністративним позовом вправі будь-яка особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин [1]. Однак реалізація цього права вимагає дотримання вимог встановленої адміністративної процедури.

Розкриття питання процесуального порядку розгляду справ про оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг у порядку адміністративного судочинства вбачається здійснити через розгляд окремих стадій такого адміністративного процесу. О. В. Кузьменко та Т. О. Гуржій визначають такі ознаки стадій : 1) внутрішню структурованість, 2) єдність конструктивних елементів у рамках локальної мети провадження, 3) логічну та часову послідовність, 4) офіційне закріплення підсумкового результату в процесуальному документі

[2, с. 326]. І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський наголошують, що стадіями провадження є послідовні етапи цієї діяльності, що завершується шляхом прийняття процесуального документа, у якому в концентрованій формі показано результати певних процесуальних дій [3, с. 155]. Стадії провадження в адміністративному суді першої інстанції виділяються за ознакою систематизації відповідних процесуальних дій в окремих структурних складових КАС України: 1) підготовчий розгляд позовного звернення; 2) попередній розгляд справи; 3) остаточний розгляд справи та прийняття рішення [2, с. 325].

Відкриття провадження є системою процесуальних дій, які стосуються подання позовної заяви, розгляду її суддею та прийняття ухвали щодо прийняття до розгляду. Завдяки здійсненню процесуальних дій на цьому етапі реалізується право на звернення до адміністративного суду за захистом громадянином, юридичною особою своїх прав, законних інтересів, порушених у публічно-правових відносинах. Етап підготовки справи до розгляду призначений для того, щоб уточнити фактичні обставини, які мають значення для правильного вирішення справи, визначити закон, норми якого вирішують адміністративну справу, вирішити питання про склад осіб, які беруть участь у справі, а також про інших учасників процесу, вирішити питання про дослідження доказів [6].

Адміністративна позовна заява подається у письмовій формі. Адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником. Позовна заява може бути надіслана до адміністративного суду поштою. Але тут необхідно потурбуватися про те, щоб у відправника залишилося документальне підтвердження того, що і коли він направив на адресу суду, - це не важко зробити, використавши таку форму відправлення, як цінний лист з описом вкладення [4]. Також допускається оформлення позовної заяви на бланку встановленого зразку [1]. Але незалежно від обраного способу подання заяви до адміністративного суду, слід пам'ятати, що до за-

яви обов'язково має бути додана квитанція про сплату судового збору.

Згідно з нормами чинного законодавства (КАС України [1], Закон України «Про судовий збір»[5]) за подання до суду позовної заяви необхідно сплатити судовий збір (збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, а також за видачу судами документів і включається до складу судових витрат – ст. 1 Закону України «Про судовий збір»). У справах про оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг звільняються від сплати судового збору такі категорії осіб, як: інваліди Другої Світової війни та сім'ї воїнів (партизанів), які загинули чи пропали безвісти, і прирівняні до них у встановленому порядку особи; інваліди I та II груп, законні представники дітей-інвалідів і недездатних інвалідів I та II груп; позивачі - громадяни, віднесені до I та 2 категорій постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи; громадські організації інвалідів (співки та інші об'єднання громадських організацій інвалідів), їх підприємства, установи та організації, громадські організації ветеранів, їх підприємства, установи та організації - за подання позовів, з якими вони звертаються до суду; позивачі - за подання позовів у порядку, визначеному статтею 12 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (ст. 2 Закону України «Про судовий збір») [5]. Слід зазначити, що Законом України «Про судовий збір» наводиться вичерпний перелік осіб, що мають право безкоштовного звернення до адміністративного суду. Втім, зазначений законодавчий акт не враховує таку особливу категорію позивачів, як тимчасово переміщені переселенці. Вони є, як правило, споживачами адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення і не завжди мають матеріальну можливість навіть за умови подальшого відшкодування розміру судового збору сплатити його при поданні адміністративного позову. Варто відзначити, що вбачається за необхідне для подолання латентності правопорушень у сфері надання адміністративних послуг із соціального захисту населення внести відпо-

відні зміни до Закону України «Про судовий збір», звільнивши від сплати судових витрат таку категорію осіб, як тимчасові переміщені з зони антитерористичної операції та окупованих територій Автономної Республіки Крим переселенці [7].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про судовий збір» за загальним правилом розмір судового збору складає 1 відсоток ціни позову, але не менше 0,2 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 3 розмірів мінімальної заробітної плати у випадку подання позову майнового характеру і 0,2 розміру мінімальної заробітної плати – за подання позову немайнового характеру [5].

Якщо позовну заяву було оформлено з дотриманням усіх викладених вимог законодавства (до речі, як зазначено у ч. 2 ст. 105 КАС України, на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в її оформленні) та немає інших підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, суддя не пізніше наступного дня після надходження заяви до адміністративного суду постановляє ухвалу про відкриття провадження, копія якої невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з інформацією про їхні процесуальні права і обов'язки (відповідачам надсилаються також копії позовної заяви та доданих до неї документів) [1].

У разі, якщо позовну заяву було подано без додержання викладених вимог щодо її форми та змісту, вона залишається без руху, про що суддя постановляє відповідну ухвалу (у ній, зокрема, мають бути зазначені конкретні недоліки позовної заяви, через які її залишено без руху, та спосіб їх усунення) й негайно надсилає її копію позивачеві, одночасно надаючи йому строк для усунення недоліків. Цей строк, як зазначено у ч. 1 ст. 108 КАСУ, має бути «достатній для усунення недоліків» [1] - отже, він визначається суддею з урахуванням необхідного часу для повідомлення позивачеві про залишення заяви без руху у зв'язку з допущеними недоліками та для їх усунення (тобто тривалість вказаного строку може бути різною залежно від певних обставин у кожному окремому

випадку виявлення у позовній заяві недоліків).

Якщо позивач відповідно до вказівок судді у встановлений ним строк усуне недоліки позовної заяви, вона приймається судом і відповідно до ч. 2 ст. 108 КАС України вважається поданою в день її первинного подання до адміністративного суду [1]. В іншому ж разі (коли недоліки не було усунуто позивачем у наданий йому для цього термін) позовна заява вважається неподаною і повертається позивачеві. Окрім цього випадку, позовна заява також повертається позивачеві у разі подання позивачем до відкриття провадження в адміністративній справі заяви про її відкликання; якщо позовну заяву було подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, або від імені позивача особою, яка не має повноважень на ведення справи; коли у провадженні цього або іншого адміністративного суду вже перебуває справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; якщо справа не підсудна цьому адміністративному суду (ч. 3 ст. 108 КАС України) [1]. Копія ухвали про повернення позовної заяви невідкладно надсилається особі, яка її подала, разом із позовною заявою й усіма доданими до неї матеріалами.

Залишення заяви без руху є, певною мірою, умовною санкцією за порушення вимог процесуального законодавства - адже хоча позивач й зазнає деяких труднощів у зв'язку з тим, що позовна заява не розглядається в адміністративному суді до вчинення позивачем відповідних дій, однак їх неважко подолати шляхом виконання вказівок судді, які містяться в ухвалі про залишення заяви без руху. А от відмова судді у відкритті провадження тягне для позивача настання набагато більш несприятливих наслідків - адже згідно з ч. 5 ст. 109 КАС України повторне звернення тієї ж особи до адміністративного суду з таким же самим позовом, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається [1]. Вичерпний перелік підстав для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі наведено у ч. 1 ст. 109 КАС України [1].

Встановлено, що спостерігається тенденція зменшення рівня застосування таких судових санкцій, пов'язаних або з відмовою судді у відкритті провадження, або із закриттям провадження у справі, або з іншими негативними наслідками для позивача. Так, наприклад, у 2021 році було винесено судових ухвал про повернення матеріалів - 16 023, а у 2023 році цей показник зменшився на 9 % (14 664 справ); так само зменшилися показники винесення ухвал про залишення без розгляду матеріалів та відмову у порушенні провадження [9, с. 14].

Наприкінці слід звернути увагу на існування поряд з вищезазначеними санкціями, передбаченими законодавством за невиконання зацікавленою особою умов реалізації права на судовий захист своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, ще однієї - залишення позовної заяви без розгляду. При цьому за своїм значенням для позивача вона майже збігається із поверненням позовної заяви - різниця між вказаними санкціями за порушення процесуальних вимог законодавства полягає в тому, що залишення позовної заяви без розгляду застосовується у тому разі, коли провадження у справі вже почалося (це впливає із пунктів 4 та 8 ст. 155 КАС України, в яких підставами залишення заяви без розгляду названо повторну неявку позивача у судові засідання без поважних причин або без повідомлення ним про причини неприбуття, а також залишення позивачем судового засідання до закінчення судового розгляду без поважних причин, якщо ним не було подано до суду заяву про судовий розгляд справи за його відсутності) [1].

Отже, порушення встановленого законодавством порядку пред'явлення адміністративного позову, залежно від того, які ж саме вимоги КАС України не були виконані, тягне за собою застосування однієї з передбачених законом санкцій - повернення позовної заяви, відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, залишення позовної заяви без руху або ж без розгляду [7].

Важливо підкреслити принцип оперативності, визначену у законі, з якою повинні вирішуватись досліджувані адміністративні справи - адміністративна справа з приводу

рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами впродовж п'яти днів із дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на п'ять днів [8].

За статистичними показниками спостерігається тенденція дотримання принципу оперативності судового розгляду справ у порядку адміністративного судочинства [7].

При розв'язанні спорів за позовами на рішення, дій чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг суди відповідно до частини третьої статті 2 КАС України повинні перевіряти, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження та з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку[1].

Завершується стадія попереднього судового засідання часто ухвалою про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони праці. Це не суперечить закону. Однак слід враховувати, що відповідно до ст. 121 КАС України така ухвала поставляється за наслідками підготовчого провадження, а не попереднього судового засідання. Очевидно, що підготовче провадження не вичерпується одним лише попереднім судовим засідан-

ням і не завжди закінчується ним. Підготовка може тривати й після попереднього судового засідання. Тому ухвала про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду за наслідками попереднього судового засідання може бути ухвалена лише тоді, коли суддя вжив усіх заходів, необхідних для розгляду справи [6].

Висновок

Розкрито особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони праці. Якщо під час попереднього судового засідання, на яке прибули всі особи, що беруть участь у справі, вирішені необхідні для її розгляду питання, то за письмовою згодою цих осіб судовий розгляд може бути розпочатий у той же день, зокрема у сфері охорони праці. У цьому випадку теж поставляється ухвала про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду, зокрема у сфері охорони праці.

Наведений умовний порядок проведення попереднього засідання досудового розгляду справи вимагає удосконалення законодавчого регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони праці. Зокрема, вбачається за доцільне встановлення строків проведення підготовчого засідання оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони праці з моменту надходження адміністративного позову, а також визначення випадків, коли не допускається примирення сторін.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України : від 6 лип. 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36,- № 37. Ст. 446.
2. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. К.: Атіка, 2007. 416 с.
3. Коршунов Н. М. Гражданский процесс : учебник. М. : Эксмо, 2005. 800 с.
4. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв'язку: Постанова Кабінету Міністрів України від

05 березня 2009 р. № 270. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270-2009-п/print1330264519359777>

5. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 року. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 14. Ст.87.

6. Leheza, Yevhen, Nalyvaiko, Larysa Sachko, Oleksandr Shcherbyna, Victor. Chepik-Trehubenko. Olha (2022). Principles of law: Methodological approaches to understanding in the context of modern globalization transformations. *Ius Humani. Law Journal*, 11(2), 55-79. <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v11i2.312>

7. Leheza Yevhen. Pisotska Karina. Dubenko Oleksandr. Dakhno Oleksandr. Sotskyi Artur 2022. The Essence of the Principles of Ukrainian Law in Modern Jurisprudence. *Revista Jurídica Portucalense*, December, 342-363. DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(32\)2022.ic-15](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(32)2022.ic-15) <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/28026>.

8. Matviichuk, Anatolii. Shcherbak, Viktor. Sirko, Viktoria. Malicieva, Hanna. Leheza, Yevhen. 2022. Human principles of law as a universal normative framework: Principios humanos del derecho como marco normativo universal. *Cuestiones Políticas*, 40(75), 221-231. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4075.14>

9. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. К., 2015. 208 с.

SUMMARY

The scientific article defines the specifics of appealing decisions, actions, or inactions of public administration subjects in the field of labor protection at the stage of violation and preparation for judicial review of an administrative case. The author substantiates the expediency of improving the legal regulation of the procedure for holding a preliminary meeting before the trial of the case. In particular, it is considered expedient to establish the terms of holding a preparatory meeting from the moment of receipt of an administrative claim, as well as to determine the cases when reconciliation of the parties is not allowed.

It has been established that the stage of the preliminary court hearing often ends with a decision to end the preparatory proceedings and assign the case to trial in the field of labor protection. This is not against the law. However, it should be taken into account that according to Art. 121 of the CAS of Ukraine, such a decision is delivered as a result of preparatory proceedings, not a preliminary court session. It is obvious that the preparatory proceedings are not exhausted by the preliminary court session alone and do not always end with it. Preparation may continue even after the preliminary court hearing. Therefore, the decision to end the preliminary proceedings and assign the case to trial based on the results of the previous court session can be passed only when the judge has taken all the measures necessary for the trial. If during the preliminary court session in the field of labor protection, which was attended by all persons participating in the case, the issues necessary for its consideration were resolved, then with the written consent of these persons, the trial may be started on the same day. In this case, a decision on termination is also delivered.

Keywords: administrative proceedings, appeal, preparation of an administrative case, subject of public administration, labor protection.