

УДК 342.9

О.В. БАКЛАН, кандидат юридичних наук, доцент,
Київський національний економічний університет

ПРО ІНФОРМОВАНІСТЬ ЩОДО ПОЛОЖЕНЬ ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ (УПРАВЛІНСЬКІ) ПОСЛУГИ ГРОМАДЯНАМ З БОКУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Анотація. Щодо огляду особливостей адміністративних проваджень та надання послуг органами влади.

Питанням правової природи, визначенню та аналізу змісту адміністративних проваджень та їх стадій присвячено досить велику кількість наукових праць фахівців з адміністративного права, які досліджують структуру адміністративного процесу. Зокрема, слід вказати на праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, І.П. Голосниченка, Є.В. Додина, І.Ш. Киляханова, В.К. Колпакова, А.П. Коренева, П.І. Кононова, О.В. Кузьменко, В.Г. Перепелюка, В.П. Тимощука, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко та деяких інших.

Метою статті є спроба окреслити структуру провадження по зверненнях громадян до органів публічного управління України та проаналізувати зміст стадій цього найпоширенішого виду адміністративних проваджень.

Розгляд окремих видів адміністративних проваджень, а також форм їх реалізації дозволяє зробити висновок, що адміністративні провадження та процедури можуть виникати як за ініціативою громадян і організацій, так і за ініціативою органів публічного управління. Таким чином, основними учасниками (сторонами) в адміністративних провадженнях та процедурах є:

1) особа, зацікавлена в реалізації своїх прав і обов'язків у сфері публічного управління (громадяни і їх об'єднання). Як зацікавлена сторона в адміністративних провадженнях може виступати одночасно не один, а два і більше громадян або об'єднання громадян;

2) орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування (посадова особа цього органу), який компетентний приймати індивідуальні правові акти, що дозволяють реалізувати ці права і обов'язки.

В рамках адміністративних проваджень по зверненнях громадян до органів публічного управління практично не застосовуються заходи адміністративного примусу, між зацікавленою особою і суб'єктом владних повноважень, що бере участь в адміністративних провадженнях, виникають регулятивні процесуальні правовідносини, в яких суб'єкт владних повноважень переважно в особі органу виконавчої влади (або органу місцевого самоврядування) виступає не в ролі арбітра, а в ролі організатора, що забезпечує реалізацію у сфері публічного управління прав або обов'язків зацікавленої особи, передбачених відповідними матеріальними нормами права.

В адміністративно-юрисдикційному і адміністративно-юстиційному процесах важливе процесуальне значення мають докази, тобто будь-які фактичні дані, на основі яких суддя або інший правозастасовчий орган (посадова особа) встановлюють наявність або відсутність факту адміністративного правопорушення, винність особи й інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи. У цих видах адміністративного процесу громадяни й організації надають докази на основі принципу диспозитивності.

В адміністративно-процедурному процесі на громадян і юридичних осіб покладений обов'язок надавати компетентному органу (посадовій особі) необхідні для вирішення справи належно оформлені документи й інші матеріали, а також відповідальність за їх достовірність. Так, наприклад, відповідно до статті 9 Закону України “Про боротьбу з корупцією” підставою для відмови у призначенні на посаду або позбавлення балотуватись у депутати або на виборні посади в державних органах є наявність у документах, представлених здобувачем, неповних чи неправдивих відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру [1, ст. 9]. Відповідно до статті 8 Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про захист прав споживачів” відсутність розрахункового документа, виданого споживачеві разом з проданим товаром, є підставою для відмови споживачеві в праві обміняти непродовольчий товар належної якості на аналогічний у продавця, у якого він був придбаний, якщо товар не підійшов за формою, габаритами, фасоном, кольором, розміром або з інших причин не може бути ним використаний за призначенням [2, ст. 8].

Органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, що беруть участь в адміністративних провадженнях, повинні бути активні і самостійні в здійсненні юридичних дій і прийнятті рішень, спрямованих на законне вирішення справи. Активність органа публічного управління повинна виявлятися навіть у тому випадку, коли розглянута справа порушується не з його ініціативи, а з ініціативи зацікавлених осіб: громадян і їхніх об'єднань [3, с. 24-25]. Суб'єкт владних повноважень переважно в особі органу виконавчої влади (або органу місцевого самоврядування) ніяк не зв'язаний з думкою громадян про необхідність здійснення тих або інших процесуальних дій, прийняття проміжних рішень; він вправі самостійно, зі своєї ініціативи здійснювати перевірки за обставинам справи, призначати експертизи, викликати фахівців та ін.

Поряд з обов'язком органів публічного управління інформувати громадян і їх об'єднання про рішення, які прийняті у рамках адміністративних проваджень, існує також обов'язок надання суб'єктами владних повноважень зацікавленим особам інформації, необхідної останнім для реалізації прав і виконання обов'язків у сфері публічного управління. Так, наприклад, відповідно до пункту “г” статті 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією” державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, не має права відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію [1, ст. 5 п. “г”]. Право споживачів на інформацію про продукцію та зміст цієї інформації визначає статті 15 Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про захист прав споживачів” [2, ст.15].

Адміністративне провадження як складова частина адміністративного процесу містить у собі декілька послідовних стадій. У загальній теорії юридичного процесу під стадіями звичайно розуміються відносно самостійні етапи процесу, на кожному з яких вирішуються специфічні задачі провадження, і з цією метою відбуваються строго визначені правовими нормами юридичні дії і складаються (видаються) юридичні документи (правові акти) [4, с. 226; 5, с. 400-402].

Будь-яке провадження по адміністративних справах складається з ряду окремих процедур, дій, операцій: наприклад, складання протоколу; прийом заяви; опитування свідків; вивчення документів; прийняття рішення; винесення постанови; оскарження дій посадових осіб; опублікування акта управління тощо.

Уважне вивчення подібних процедур, дій, операцій у різних видах адміністративних проваджень свідчить, принаймні, про чотири ознаки, які вони мають.

По-перше, вони здійснюються послідовно, тобто одна дія, операція змінює іншу, утворюючи своєрідний ланцюг дій.

По-друге, розташування операцій у цьому ланцюгу має не випадковий характер, їх послідовність логічно визначена. Так, винесення рішення по справі стосовно розгляду письмового звернення громадянина до органу публічного управління не може передувати такій дії, як реєстрація цього звернення.

По-третє, різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції. Відрізняються вони і за ступенем врегульованості адміністративно-процесуальними нормами.

По-четверте, здійснення тієї або іншої дії чи операції у тому або іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Ці логічні та послідовно змінюючи одна одну процедури, етапи та процесуальні дії М.М. Тищенко влучно і називає складовими стадій адміністративного провадження [6, с. 487-489].

Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, які не повторюються в інших видах. Саме тому через стадії, через їх аналіз характеризується адміністративне провадження. Тобто, розглянути або дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню здебільшого означає – проаналізувати кожен з його стадій [7, с. 330].

Треба зазначити, що стадії одних видів проваджень зафіксовані в нормативному порядку, інших – не зафіксовані і являють собою специфічний результат узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил.

Стисло та спрощено розглядають структуру провадження по зверненнях громадян до органів публічного управління російські фахівці, які відокремлюють тільки три самостійні стадії цього провадження, а саме:

1. Стадія подачі звернення.
2. Стадія розгляду звернення та прийняття по ньому рішення.
3. Стадія виконання прийнятого рішення [8, с. 218-227].

О.М. Бандурка і М.М. Тищенко, аналізуючи діюче законодавство, що регулює адміністративні провадження по розгляду заяв, пропозицій та скарг громадян, роблять висновок, що в провадженнях по зверненнях громадян до органів публічного управління існують наступні стадії:

1. Порушення провадження по зверненню.
2. Розгляд справи компетентним органом (посадовою особою) і прийняття по цій справі індивідуального правового акта.
3. Оскарження (або опротестування – у разі скарги, у випадку пропозиції ця стадія взагалі відсутня) рішення у справі (факультативна стадія).
4. Виконання прийнятого в справі рішення [9, с.132-146] (у ряді випадків, на наш погляд, також може бути факультативною).

Отже, в різних джерелах можна зустріти найрізноманітніші думки стосовно вирішення питання про стадії тих чи інших адміністративних проваджень. При загальному подальшому розгляді стадій на підставі чинного законодавства про звернення громадян будемо притримуватись останньої, найбільш поширеної класифікації.

Перша стадія здійснення адміністративних проваджень по зверненнях громадян до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування – порушення справи. У випадку ініціювання провадження громадянами або їх об'єднаннями справа про адміністративні провадження порушується органом публічного управління (посадовою

особою) шляхом прийняття до розгляду відповідного звернення, у якому викладається прохання заявника про надання йому конкретного права або визначеного правового статусу, або дозволу на здійснення якої-небудь юридичної дії, або про встановлення яких-небудь юридичних фактів. До звернення повинні додаватися передбачені відповідними нормативно-правовими актами документи, необхідні для розгляду справи.

При прийомі звернення і відповідних документів, на думку П.І. Кононова, орган публічного управління (посадова особа) повинний розглянути наступні питання:

а) чи представлено звернення самим заявником або уповноваженою ним особою?

б) чи підвідомчі даному органу питання, що містяться в зверненні і потребують вирішення?

в) чи дотримані встановлені законодавством вимоги до оформлення звернення, що представляється?

г) чи представлені заявником всі необхідні відповідно до законодавства документи і матеріали, прикладені до звернення, і чи оформлені вони належним чином?

д) чи сплачені заявником у встановленому законодавством порядку і розмірах державне мито, реєстраційний збір або інші обов'язкові платежі при подачі звернення? [10, с.71-72].

Розгляд цих питань здійснюється, як правило, у присутності заявника або уповноваженої ним особи. Тільки після розгляду даних питань і отримання на них позитивних відповідей уповноважена посадова особа органу публічного управління має право приймати звернення громадян. Після закінчення прийому представлених заявником документів проводиться їх реєстрація, про що робиться відповідний запис у реєстраційній книзі (журналі). У разі незадовільної відповіді хоча б на одне зі сформульованих вище питань посадова особа органу публічного управління зобов'язана відмовити заявнику в прийнятті звернення до розгляду з роз'ясненням причин відмови.

З моменту реєстрації звернення адміністративну справу слід вважати порушеною. Якщо заявником представлені всі необхідні для вирішення справи документи, то компетентний орган публічного управління не має права відмовити у порушенні цієї справи.

У разі ініціації адміністративних проваджень органами публічного управління справа порушується компетентним органом (посадовою особою) шляхом видання відповідного індивідуального правового акта, що містить або вимогу до громадянина чи об'єднань громадян виконати який-небудь обов'язок, або передбачає підставу для здійснення контрольних-наглядових функцій, або підстави для державного заохочення. Особа, у відношенні якої порушена справа, повинна бути письмово проінформована про це компетентним органом публічного управління з вказівкою підстав для порушення справи і дій, що дана особа повинна чи може здійснити.

В адміністративних провадженнях після порушення справи компетентний орган публічного управління проводить попередню перевірку представлених громадянами або організаціями документів на предмет вірогідності відомостей, що містяться в них, і готує матеріали справи до розгляду по суті. Органи публічного управління вправі у встановленому законодавством порядку робити гласну і негласну перевірку представленої інформації з метою встановлення її вірогідності, а також вимагати від компетентних органів, організацій і посадових осіб відомості і документи, необхідні для вирішення справи по суті, проводити різні перевірки, експертизи й обстеження та ін.

Усі зазначені дії і рішення органів публічного управління спрямовані на підготовку розгляду справи по суті і прийняття по цій справі законного й обґрунтованого рішення.

Від якості підготовки матеріалів справи залежить оперативність і об’єктивність розгляду справи на наступній стадії процесу.

Друга центральна стадія адміністративних проваджень по зверненнях громадян до органів публічного управління – розгляд справи. Розглядати порушену і підготовлену до розгляду адміністративну справу по суті з наступним прийняттям владного правозастосовчого рішення у формі індивідуального правового акта вправі тільки уповноважений на те орган або посадова особа органу публічного управління. Справа може розглядатися як одноосібно керівником або іншою уповноваженою посадовою особою компетентного органу, так і колегіально. У ході розгляду справи по суті компетентний орган або посадова особа повинні безпосередньо вивчити підготовлені матеріали справи, у разі потреби витребувати додаткові документи, викликати зацікавлену особу, що бере участь у справі. Доказами по адміністративних справах є, як правило, документи, що підтверджують ті або інші факти, що містять необхідну в справі інформацію, а також висновки експертів і інших фахівців, акти обстежень, оглядів і т.п. В адміністративних провадженнях переважна більшість справ розглядається компетентним органом або посадовою особою у відсутності зацікавленої особи. Але деякі види справ в адміністративних провадженнях в силу їх особливостей узагалі не можуть розглядатися без участі зацікавленої особи (реєстрація автотранспортних засобів у ДАІ, призов на військову службу та ін.).

Третя стадія адміністративних проваджень по зверненнях громадян – оскарження рішення в справі. Дана стадія є факультативною і характерна для адміністративно-юрисдикційного і адміністративно-юстиційного процесів та ретельно досліджується дослідниками цих юридичних явищ.

Четверта стадія адміністративних проваджень по зверненнях громадян – виконання винесеного рішення в справі, на якій громадяни і їх об’єднання або органи публічного управління вчиняють дії, спрямовані на реалізацію наданих громадянам прав або виконання покладених на громадян обов’язків у сфері публічного управління. Дана стадія може бути розглянута як факультативна, тобто вона може й бути відсутньою в адміністративно-процедурному процесі. Це пов’язано з тим, що в деяких адміністративних провадженнях після винесення рішення в справі припиняються адміністративно-процесуальні відносини між громадянами (їх об’єднаннями) і органами публічного управління, отже, припиняється адміністративно-процедурний процес. Наприклад, коли розгляд пропозиції громадянина вказує на нікчемність даної пропозиції або розгляд заяви громадянина показує, що її виконання практично неможливе.

У більшості адміністративних проваджень після винесення рішення по більшості категорій справ не потрібна подальша участь органів публічного управління в реалізації громадянами й організаціями наданих прав. У деяких видах адміністративних проваджень стадія виконання винесеного в справі рішення є обов’язковою, оскільки реалізація окремих наданих громадянам і організаціям прав і покладених на них обов’язків вимагає так званого адміністративного супроводу. У таких адміністративних провадженнях після винесення рішення в справі адміністративно-процесуальні відносини між сторонами не припиняються. Це пов’язано з тим, що реалізація наданих прав, а також виконання покладених обов’язків неможливі без владно-розпорядницької участі органів публічного управління (виплата пенсій і соціальних допомог, навчання в державному вищому навчальному закладі і т. п.).

Використана література

1. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р. : із змінами та доповненнями // ВВР. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
2. Про внесення змін до Закону України “Про захист прав споживачів” : Закон України від 01.12.2005 р. № 3161-4 // Урядовий кур’єр. – 2006 р. – № 9.
3. Додин Е.В. Доказательства в административном процессе / Е.В. Додин. – М., 1973. – 88 с.
4. Загальна теорія держави і права ; за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 317 с.
5. Теорія государства и права ; под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 417 с.
6. М.М. Тищенко. Адміністративні провадження та адміністративно-процесуальний статус громадянина ; в підруч. Адміністративне право України : академічний курс. – Том 1. – С. 487-489 ; ред. колегія В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2004. – 584 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – [3-е вид.]. – К., 2001. – 752 с.
8. Административно-процесуальное право : курс лекций ; под. ред. проф. И.Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 399с.
9. Бандурка О.М. Адміністративний процес : підручник / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – Рос. мовою. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 244 с.
10. Кононов П.И. Административный процесс в России : проблемы теории и законодательного регулирования : монография / П.И. Кононов. – Киров, 2001. – 422 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~