

УДК 342.9.038:351.073.55](477)

Гусейнов Р.Х.,

здобувач Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

*Шляхи новелізації законодавства, яким регулюється
провадження за скаргами громадян
в органах виконавчої влади*

У статті обґрунтовується необхідність новелізації законодавства, яким регулюється провадження за скаргами громадян в органах виконавчої влади. Доведено недоцільність здійснення оскарження в адміністративному порядку на засадах змагальності, що пропонують автори проектів Адміністративно-процедурного кодексу. Такий висновок сформульований на підставі порівняльно-правового аналізу скарги і адміністративного позову із доведенням їх різної правової природи, та, відповідно різної процесуальної форми розгляду. Запропоновано розробити проект Закону України «Про адміністративне оскарження» та визначається концепція законопроекту.

Ключові слова: провадження за скаргами громадян, органи виконавчої влади, адміністративне оскарження, адміністративний позов, правова вимога, правовий спір, публічні права.

Реалізація права громадянина оскаржити рішення, дію або бездіяльність органів (посадових осіб), наділених владними повноваженнями, у позасудовому порядку стосується суттєвого вдосконалення Закону України «Про звернення громадян», прийнятого у 1996 р. [1]. З того часу до нього було внесено тільки сім змін, хоча концепція цього закону, а також окремі норми зазнають критики. Так, Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна наводять критичні застереження професора Університету Гамбурга Отто Люхтергандта, який відзначав «щонайменше три його принципові слабкості». По-перше, він спирається не на сформоване відповідно до принципів правової держави адміністративне право, а ще на традиції радянського права, які суперечили принципам правової держави. Це проявляється у застосуванні закону не тільки до відносин між громадянином і представником публічного управління, а й між громадянином і недержавним суб'єктом права. Отто Люхтергандт зауважує, і з ним погоджуються Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна про те, що таке становище суперечить Конституції України, оскільки відносини між недержавними суб'єктами врегульовано нормами цивільного, а не адміністративного права, а тому у випадку виникнення конфлікту між такими суб'єктами його має розв'язувати цивільний суд. По-друге, вчений стверджує, що законом регулюються різні за своєю суттю правові явища, тобто пропозиції, заяви та скарги і відзначає, що пропозиції, які за своєю європейською традицією належать до так званих петицій, не є «...безпосереднім інструментом реалізації конкретних індивідуальних суб'єктивно-публічних прав індивідуума стосовно держави, а тільки ... є проявом реалізації загального демократичного права на співучасть громадян в управлінні публічними справами». Заяви і скарги, всупереч пропозиціям, спрямовані на те, щоб реалізувати відповідні індивідуальні інтереси громадянина у відносинах з державою, а тому правила їх вирішення мають суттєво відрізнятись від неформальних процедур розгляду пропозицій. По-третє, вчений вбачає, що норми закону містять більше декларацій і програмних дій, аніж оперативно діючих контрольних директив, на підставі яких діє публічне управління. Отже, вони не спроможні забезпечити дієвої пов'язаності публічного управління законом і дотримання обов'язків перед громадянином [2, с.382].

Про подолання законодавства, що регулює провадження за скаргами громадян в

органах виконавчої влади, зазначали В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, М.М. Тищенко та інші дослідники загальних проблем розвитку теорії адміністративного процесу.

Сучасна полеміка серед вчених стосується оновлення законодавства у сфері позасудового захисту прав, свобод громадян. Не заперечуючи в цілому проти доцільності існування та плідності опрацьованих пропозицій, тим не менше, цілком доречним вдається науковий аналіз у напрямі встановлення відповідності сутності скарги тому порядку, який існує на сьогодні та можливого опрацьовання пропозицій щодо його вдосконалення. Інша справа, якщо у ході такого аналізу буде виявлено невідповідність порядку сутності скарги. У такому разі доречним видається запровадження процедури позасудового оскарження на засадах змагальності, що сьогодні відтворено у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №11472 від 03.12.2012р.) [3]

Порівнюючи сутність скарги і адміністративного позову, слід вказати наступне. Скарга являє собою правову вимогу, яка висувається особою, права, законні інтереси якої порушені, до суб'єкта, який їх порушив внаслідок вчинення дій або бездіяльності. Як недолік Закону України «Про звернення громадян» відзначається відсутність у ролі предмета скарги захист свобод громадянина. Також недоліком визначено той факт, що цим законом передбачено тільки процедуру захисту прав та законних інтересів громадянина, а не людини взагалі [4, с.405]. Хоча статтею 26 Конституції України встановлено, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [5].

Етимологія терміну «вимога» означає строге побажання виконати щось, тобто домагання, (категорично) ультиматум [6]. Відповідно – правова вимога стосується право домагання. Позов також розуміється як правова вимога. Ця вимога стосується захисту суб'єктивного права та законного інтересу. Таке розуміння позову вчені відзначають як незалежне від його галузевої належності та характеру посягання [7, с. 46-48; 8]. Різниця між скаргою і позовом полягає у:

- предметі правової вимоги;
- змісті правової вимоги;
- суб'єкті, до якого здійснюється звернення із правовою вимогою.

Так, предмет правової вимоги, формою якої є позов (адміністративний позов) стосується не тільки суб'єктивних прав, а й об'єктивних прав у публічно-правових відносинах. На думку О.Ф. Скакун, під об'єктивним юридичним правом розуміється система чинних у державі правових норм і принципів, які встановлені (чи визнані) державою як регулятор суспільних відносин, забезпечені нею. Термін «об'єктивне» означає, що вони одержали об'єктивацію в офіційних державних актах, тому незалежні від індивідуального інтересу (волі) і свідомості суб'єкта права (окрім «автора» цих норм). Суб'єкт, вступаючи в громадське життя, вже стикається з «готовими» юридичними нормами, які виникли до нього і незалежно від нього [9, с. 240].

Зміст позову (адміністративного позову) становить правовий спір, на відміну від скарги, яка правового спору не стосується, а її зміст пов'язаний із правовим конфліктом. Як правильно зазначає А.К. Гасанова, такий правовий конфлікт слід віднести до управлінсько-правового. На думку дослідниці, управлінсько-правовим конфліктом у діяльності органів виконавчої влади названо адміністративно-правове явище, що виникає у процесі управлінської діяльності органів виконавчої влади за наявності умов об'єктивного та суб'єктивного характеру і полягає у обстоюванні його учасниками протилежних за суттю правових позицій, наслідки розв'язання яких можуть бути негативними (винна особа притягується до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності або на неї покладаються обов'язки щодо відновлення порушеного права) чи позитивними, що не пов'язані із застосуванням примусових заходів (тобто відбуваються організаційні перетворення у самій системі органів виконавчої влади) [10, с.190-191].

Стосовно різниці у суб'єкті, до якого здійснюється звернення із правовою вимогою, оформленою скаргою або адміністративним позовом, слід вказати наступне. Громадянин звертається до органу, уповноваженому щодо вирішення правової вимоги, зокрема, органу виконавчої влади, із скаргою. Формою звернення до адміністративного суду є адміністративний позов.

Е.Ю.Швед відзначає наявність двох складових адміністративного позову – матеріально-правової та процесуально-правової. Матеріально-правова складова – вимога позивача до відповідача, джерелом якої є спір про право у публічно-правовій сфері, пов'язаний із порушенням публічних прав особи або з компетенцією суб'єкта владних повноважень. Дослідник акцентує увагу на тому, що хоча ця вимога виникає до моменту звернення до адміністративного суду, але лише із відкриттям провадження у адміністративній справі набуває судового адміністративного процесуального характеру. З цього зроблено правильний висновок про можливість підтвердження підходу, за яким адміністративний позов є процесуальною формою реалізації матеріальної норми закону, її примусового здійснення через адміністративне судове провадження. Процесуальною складовою адміністративного позову є вимога до суду про розгляд та вирішення цього спору про право у публічно-правових відносинах [11, с.91].

Наявність матеріально-правової і процесуально-правової складових можна відзначити і у скарги, однак їх сутність інша, порівняно з адміністративним позовом. Так, матеріально-правова складова скарги стосується правової вимоги, джерелом якої є управлінсько-правовий конфлікт, що стосується суб'єктивних прав особи. Стосовно процесуально-правової складової скарги, то вона стосується правової вимоги щодо поновлення прав і захисту законних інтересів громадян.

Ми поділяємо точку зору деяких вчених, що звернення громадян повинні сприйматись як: засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади; можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб; можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів; показник становлення громадянського суспільства [12, с. 304].

Вищезазначене обумовлює необхідність вдосконалення позасудового порядку оскарження (адміністративного оскарження) не на засадах змагальності сторін, як пропонують автори проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №11472 від 03.12.2012 р.). Слід вказати і на те, що спроби прийняття проекту Адміністративно-процедурного кодексу України були неодноразові. Маються на увазі такі проекти: реєстрац. №8413 від 29.12.2001 р., №2789 від 18.07.2008, №5462 від 29.04.2004 р. Серед перелічених проектів тільки проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №8413 від 29.12.2001 р.) не був відкликаний. Це вказує на надзвичайну складність уніфікації процедур адміністративного оскарження.

Пошук шляхів формування оптимального процесуального порядку оскарження лежить у площині окремого дослідження. Разом з тим, можна запропонувати структуру проекту Закону України «Про адміністративне оскарження», де окремими структурними складовими визначити, зокрема, стадії провадження за скаргами громадян. Саме такий підхід ґрунтується на чисельних здобутках вчених, які аналізували проблематику вдосконалення правового регулювання відносин у сфері провадження за скаргами громадян у цілому та у окремих сферах суспільних відносин – у діяльності митної служби, податкової служби, органів внутрішніх справ та ін.

При розробці проекту Закону України «Про адміністративне оскарження» слід врахувати:

- недоцільність застосування засад змагальності при розгляді скарги, оскільки існує різниця у правовій природі скарги і адміністративного позову як процесуальної підстави звернення до уповноваженого державного органу;
- встановлення суб'єктом звернення зі скаргою не тільки громадянина, а й фізичну чи юридичну особу, права, свободи та законні інтереси якої порушені;

- наявність специфіки процедур розгляду скарг у окремих органах виконавчої влади, зокрема, в органах внутрішніх справ, органах податкової служби, митних органах та ін., що обумовлене особливостями виконуваних завдань. Така специфіка проявляється у строках розгляду скарг, необхідності отримання певних відомостей, необхідних для об'єктивного й всебічного розгляду скарги;
- особливості реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності певним органом виконавчої влади у сфері адміністративного оскарження;
- відносини у сфері визначення предмета оскарження та їх розмежування із суміжними відносинами. Це позначається, зокрема, на відносинах у сфері оскарження рішень, прийнятих за результатами здійснення дисциплінарного провадження;
- чітке окреслення прав фізичних та юридичних осіб, які звертаються зі скаргою, та обов'язків уповноважених суб'єктів щодо їх вирішення;
- процедури реєстрації скарги та встановлення початку і завершення перебігу строків розгляду скарги;
- чітке врегулювання темпоральних характеристик розгляду скарги та встановлення правової можливості збільшення процесуальних строків розгляду скарги, враховуючи необхідність забезпечення принципу досягнення об'єктивної істини при прийнятті рішення за результатами розгляду. При цьому для встановлення таких строків доцільне використання конструкції «розумний строк», передбаченої процесуальним законодавством, зокрема, Кодексом адміністративного судочинства України;
- встановлення відповідальності за неналежне реагування на звернення зі скаргою.

Однак, на нашу думку, порядок адміністративного оскарження має бути єдиним для усіх суб'єктів, до яких фізична чи юридична особа звертається зі скаргою. Це означає, що проект Закону України «Про адміністративне оскарження» може бути розроблений як рамковий, що не виключає певної деталізації його приписів, виходячи із специфіки реалізації правового статусу певного органу виконавчої влади.

Література:

1. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – N 47. – Ст. 256.
2. Писаренко Н.Б. Судовий і позасудовий порядок вирішення публічно-правових спорів, їх співвідношення і стан правового врегулювання в Україні/ Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна // Зб. наук. праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»: VI Міжнародна науково-практична конференція «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23-24 вересня 2011 р.). – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600с.
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №11472 від 03.12.2012) [Електронний ресурс]// офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893 — Назва з екрану
4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка, 2007. – 586с.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. Спеціальний випуск /. – С. 15. – Ст. 2598.
6. Полюга Л. Словник синонімів: Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=23&t=640>
7. Осокина Г. Л. Иск (теория и практика) / Г.Л. Осокина. – М.: Городец, 2000. – 192 с.
8. Приходько И.А. Каким быть новому Арбитражному процессуальному кодексу России // Хозяйство и право/ И.А.Приходько, М.Ш. Папация. – 2001. – № 7. – С. 69.
9. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч./ О.Ф. Скакун. – Х.: Еспада, 2006. – 776 с.
10. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: дис. канд. юрид. наук 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Антоніна Керимівна Гасанова / Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011. – 215с.
11. Швед Е.Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Едуард Юрійович Швед / Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2009. – 200с.

12. Курс адміністративного права України: підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808с.

Гусейнов Р.Х., соискатель Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Пути новеллизации законодательства, которым регулируется производство по жалобам граждан в органах исполнительной власти. В статье обосновывается необходимость новеллизации законодательства, регулирующего производство по жалобам граждан в органах исполнительной власти. Доказана нецелесообразность осуществления обжалования в административном порядке на основе состязательности, что предлагают авторы проектов Административно-процедурного кодекса. Такой вывод сформулирован на основе сравнительно-правового анализа жалобы и административного иска с обоснованием их различной правовой природы и, соответственно, различной процессуальной формы рассмотрения. Предлагается разработать проект Закона Украины «Об административном обжаловании» и определяется концепция законопроекта.

Ключевые слова: производство по жалобам граждан, органы исполнительной власти, административное обжалование, административный иск, правовое требование, правовой спор, публичные права.

Guseinov R.H., Researcher of the National University «Legal Academy of Ukraine named after Y. Mudryi»

Ways to legal innovations regulating proceedings on complaints of citizens in agencies of executive power. The article points out the necessity of legal innovations regulating proceedings on complaints of citizens in agencies of executive power. According to the author it is pointless to appeal for the administrative procedure on the basis of competitiveness as it is offered by the authors of the administrative procedural code. Such a conclusion is made on the basis of comparative-legal analysis of administrative complaints and a lawsuit taking into account their different legal nature and different forms of the procedure. The project of the law on administrative appeal, and the concept of the bill are considered to be developed.

Key words: procedure of working with complaints, agencies of executive power, administrative appeal, administrative claim, legal request, legal argument, public rights.

УДК 347.998.85:[342.84:342.533](477)

Діордіца І.В.,

канд. юрид. наук, завідувач кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
АПСВ ФПУ

Практично-діяльнісна природа розгляду адміністративними судами справ, пов'язаних із застосуванням положень Закону України «Про вибори народних депутатів України»

У статті аналізується та досліджується практика розгляду та вирішення адміністративними судами справ, пов'язаних із застосуванням положень Закону України «Про вибори народних депутатів України». Встановлено, що основними причинами виникнення спорів у цій категорії справ є відсутність виборця у списку виборців, недотримання членами виборчих комісій під час та після виборів передбачених законом процедур, відмова ЗМІ опублікувати відповідь на публікацію недостовірної інформації, порушення правил передвиборної агітації тощо. Запропоновано відповідні напрями вдосконалення цієї проблематики.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративне судочинство, вибори народних депутатів, ухвала суду.

Конституцією України громадянам гарантується право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38).

Статтею 69 Конституції України визначається, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Згідно зі статтею