

ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ В РЕГУЛЮВАННІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ

Голосніченко І.П.

*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України НТУУ «КПІ»*

Черненко Л. М.

*кандидат юридичних наук
заступник начальника Луганського
міського управління юстиції*

Раскрывается порядок производства по делам об обжаловании незаконных решений действий или бездействия органов государственной регистрации актов гражданского состояния (ОГРАГС), обосновывается целесообразность выделения в административном регламенте о предоставлении такого вида услуги раздела “Обжалование решений, действий или бездействия ОГРАГС”, предлагаются основные положения данного раздела.

Розкривається порядок провадження в справах про оскарження незаконних рішень дій чи бездіяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану (ОДРАЦС), обґрунтовується доцільність виділення в адміністративному регламенті з надання такого виду послуги розділу “Оскарження рішень, дій або бездіяльності ОДРАЦС”, пропонуються основні положення даного розділу.

The order of realization opens up in businesses about the appeal of illegal decisions of actions or inactivity of organs of state civil registration (OSCR), expedience of development and claim of selection in administrative regulation of state civil registration section of “Appeal of decisions, actions or inactivity of OSCR” is grounded, the substantive provisions of this section are offered.

Ключові слова: провадження, адміністративний регламент, орган державної реєстрації актів цивільного стану (ОДРАЦС), оскарження.

Актуальність дослідження. Нині нагальними стали питання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади різних видів, а також забезпечення права громадян на оскарження незаконних рішень дій чи бездіяльності цих органів. В діяльності органів виконавчої влади і, в тому числі, органів державної реєстрації актів цивільного стану існує ряд проблем, які потребують вирішення органами влади.

Мета статті – розкрити зміст провадження в справах про оскарження незаконних рішень дій чи бездіяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану, доцільність запровадження відповідних регламентів.

Стаття 3 Закону України “Про звернення громадян” в поняття звернення включає не тільки заяви, пропозиції, зауваження та клопотання, але й скарги громадян викладені в письмовій або усній формі. Подача скарг до відповідних суб’єктів правовідносин державної реєстрації актів цивільного стану є невід’ємним правом громадян та інших осіб. Це право є конституційним, адже Основний Закон України в ст. 40 закріпив це право, де сказано, що “усі мають 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” [1, 141].

В органах державної реєстрації актів цивільного стану (далі ОДРАЦС) така реєстрація здійснюється на основі процедурної діяльності, яка має ряд стадій, серед яких і стадія оскарження.

Ця факультативна стадія провадження в справах щодо державної реєстрації актів цивільного стану заслуговує на увагу. Вона забезпечує не тільки право на оскарження рішень ОДРАЦС, але й інших прав і свобод, які гарантує держава людині та громадянину. Через оскарження рішень, дій і бездіяльності ОДРАЦС громадяни можуть поновити свої права не звертаючись до адміністративного суду, що є досить важливо, адже звернення у вищестоящий орган за підлеглистю при вирішенні справи і поновленні цим органом порушеного права позбавляє громадян зайвих судових витрат, скорочує час на розгляд справи і достатньо забезпечує їх права.

На захист права людини на законодавчому рівні зверталася увага за різних часів і в різних державах світу та на міжнародному рівні. Так уже в Загальній декларації прав людини 1948 року було закріплено право захисту людини законом [2], ще раніше в ст. III Декларації прав Вірджинії від 12 червня 1776 р. було записано, що уряд впроваджується для захисту людей [3, 82]. В Радянському Союзі у всі часи його існування таке право декларувалося на законодавчому рівні. В ст. 58 Конституції СРСР 1977 р. закріплювалось право громадян на оскарження дій посадових осіб, державних і громадських органів [4, 6]. Інша справа, що все у цій державі залежало від партійних

органів і нерідко рішення органу державного управління за скаргою було неправомірним. В Указі Президії Верховної Ради СРСР від 12 квітня 1968 р. "Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян пропонувалося всім державним і громадським органам забезпечити необхідні умови для здійснення гарантованого громадянам права звертатися із скаргами як в письмовій, так і в усній формі [5]. Причому в даному нормативно-правовому акті детально розписувався порядок розгляду таких скарг та прийняття рішень щодо них. Майже всі права на оскарження залишили і норми нової редакції даного Указу від 4 березня 1980 р. [6].

Однак, як вже вказувалося вище нормативно-правові акти радянського періоду не вирішували основного завдання – забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина. У сфері забезпечення права на запис актів громадянського стану воно реалізовувалося, хоча й не забезпечувало прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, оскільки це право не надавалося і не гарантувалося державою, а навпаки, держава перекреслювала це суб'єктивне право та позбавляла можливості вільного пересування своїх громадян.

Нині оскарження незаконних рішень, дій чи бездіяльності державних органів більш системно забезпечується правом. І, як правильно зазначає І.Л. Бородін, можливість оскарження орієнтує громадян на його використання з метою задоволення реалізації інтересів, визначених правом, стимулює його активність. Гарантованість права на оскарження з боку держави стимулює впевненість громадянина в соціальній корисності і виправданості оскарження як дії, орієнтує його на домагання свого інтересу. Гарантованість з боку держави права на оскарження орієнтує орган, посадових осіб на його забезпечення, стимулює їх відповідальність за реалізацію цього права [7, 90]. Останнім часом в літературі з адміністративного права пропонується затвердити регламенти з надання адміністративних послуг. До таких актів необхідно також віднести Адміністративний регламент державної реєстрації актів цивільного стану.

ОДРАЦС, а також інші органи, уповноважені на здійснення державної реєстрації актів цивільного стану, діють в межах закону і в випадках порушення прав громадян та інших осіб, мають самостійно виправити помилки, допущені при реєстрації. Оскарження рішень може здійснюватись як до органу, що здійснив реєстрацію, так і до вищестоячого ОДРАЦС. Безумовно, що органи, які здійснюють державну реєстрацію актів цивільного стану мають керуватися при розгляді скарг Законом України від 2 жовтня 1996 р. N 393/96-ВР "Про звернення громадян", а також Інструкцією про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, яка затверджена наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2004 р. № 26/5 [8] (надалі Інструкція).

Особливості конкретного ОДРАЦС, а також стадійність провадження в справах про надання управлінських послуг державної реєстрації актів цивільного стану зумовлюють виділення в адміністративному регламенті з надання такого виду послуги передбачити розділ "Оскарження рішень, дій або бездіяльності ОДРАЦС". В даному розділі передовсім має бути вписаний порядок усного звернення громадян у відповідні ОДРАЦС. Особистий прийом громадян здійснюється керівниками ОДРАЦС або уповноваженими ними посадовими особами. Для цього передбачається графік прийому, в якому зазначається час і місце прийому. В адміністративному регламенті має бути висвітлений порядок доступу до місця прийому, зазначена адреса і кімната в якій провадиться прийом громадян та інших осіб.

Під час особистого прийому посадова особа ОДРАЦС зобов'язана здійснити наступні процедурні дії:

- з'ясувати суть порушеного питання;
- роз'яснити громадянину або іншій особі її права і обов'язки у зв'язку зі зверненням з скаргою в ОДРАЦС;

- невідкладно вивчити та розглянути документи, які були надані особою, що звернулася в ОДРАЦС, якщо це можливо, прийняти рішення або передати на вирішення керівнику органу, коли вирішення питання потребує часу, відкрити провадження та у встановлений законодавством термін здійснити необхідні процедурні дії та прийняти передбачене законом рішення.

На особистому прийомі керівник ОДРАЦС або інша особа, яка здійснює прийом за адміністративним регламентом повинна мати право запропонувати письмово викласти свої вимоги громадянину, який звернувся в ОДРАЦС або самостійно зі слів скаржника зробити запис, дати його прочитати цій особі та приєднати це до адміністративної справи про оскарження.

В адміністративному регламенті повинна бути вписана форма скарги, в якій мають передбачатися наступні реквізити:

- способи подачі скарги (скарга може бути подана скаржником особисто, або його представником, надіслана поштою, у тому числі електронною);
- найменування ОДРАЦС, до якого звертається скаржник;
- прізвище, ім'я та по батькові особи скаржника, її місце проживання, номер телефону або іншого засобу зв'язку;
- зміст заперечення щодо прийнятого рішення, дії або бездіяльності ОДРАЦС чи іншого органу, уповноваженого на здійснення реєстраційних процедур;

- описання можливих доказів права скаржника, інша інформація, яка могла б допомогти у вирішенні справи за скаргою;
- підпис скаржника та дата подання скарги.

Письмові скарги громадян згідно п. 2.2 Інструкції підлягають обов'язковому первинному розгляду з метою визначення їх належності до компетенції ОДРАЦС та призначення за ними конкретного виконавця. Первинний розгляд письмових звернень громадян проводиться керівниками ОДРАЦС або їх заступниками відповідно до їх повноважень.

В адміністративному регламенті необхідно зазначити, що скарга підлягає реєстрації відповідно до правил діловодства у день надходження до ОДРАЦС. Крім того, треба виписати процедурні дії щодо реєстрації скарги. Зараз ці процедурні дії та форми реєстрації передбачаються в п.п. 2.4 – 2.6 Інструкції. Думається, що вони мають знайти своє місце і в адміністративному регламенті.

Необхідно вирішити проблему реєстрації анонімної скарги. В провадженні за справами щодо державної реєстрації актів цивільного стану анонімні звернення надходять до ОДРАЦС надзвичайно рідко. Але, коли працівники стикаються з такими випадками, потрібно, щоб вони мали чітку вказівку законодавця на процедурну дію органу реєстрації. Стаття 8 Закону України "Про звернення громадян" серед підстав, за яких скарга не підлягає розгляду та вирішенню називає такі, коли надійшло письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором, а також таке, з якого неможливо встановити авторство. Пункт 2.3 Інструкції також передбачає, що "письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Не розглядаються й повторні звернення одним і тим самим органом від одного й того самого громадянина з одного й того самого питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті скарги, які подані з порушенням термінів, передбачених статтею 17 Закону України "Про звернення громадян" та звернення осіб, визнаних судом недієздатними. Рішення про припинення розгляду такого звернення приймає керівник органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення".

Думається, якщо відносно анонімної скарги рішення про відмову в її розгляді приймає керівник органу, тоді це означає, що така скарга має реєструватися, інакше яким же чином вона попаде до керівника ОДРАЦС. Тому в адміністративному регламенті має бути зазначено, що реєстрації підлягають усі звернення громадян, у тому числі й анонімні. Тому що реєстрація скарги це ще не вирішення її по суті, і лише керівник ОДРАЦС може визначити, чи є звернення анонімним.

На наш погляд, ст. 17 Закону України "Про звернення громадян" вже застаріла і не відповідає вимогам Конституції України, вона не повно захищає права і свободи громадянина. На подання скарги людині надається строк в один місяць з моменту, коли вона дізналася, що рішенням ОДРАЦС її право порушено. Думається, що це не захищає права громадянина. Адже, якщо в його прізвищі, імені або по батькові при реєстрації вписано неточності, людина повинна мати право оскаржити такі рішення незалежно від того, коли вона вирішила звернутися зі скаргою до ОДРАЦС. Тим більше не влаштовує також і норма щодо якої скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, і що такі скарги також не розглядаються. За таким формулюванням можна скрити любе порушення права органом реєстрації, аби тільки протягом року про це не дізналася особа, права якої порушено. Тому ми пропонуємо ст. 17 Закону України "Про звернення громадян" а також пов'язані з нею обмеження, встановлені Міністерством юстиції України, скасувати.

В розділі названого вище регламенту відображаються також строки розгляду скарг. Загальні строки розгляду скарг визначені в ст. 20 Закону України "Про звернення громадян", де зазначено, що "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 п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну. Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку". Такі ж само положення передбачені і в Інструкції Міністерства юстиції України. В адміністративному регламенті маєтись можливість в залежності від складності справи про державну реєстрацію відповідного виду акту цивільного стану визначити конкретніший строк вирішення справи, адже невідкладно, чи протягом п'ятнадцяти або тридцяти чи сорока п'яти днів – це терміни які дають інколи безпідставні можливості встановлювати строки на розсуд керівника. В адміністративному регламенті на кожен вид оскарження в залежності від виду акту державної реєстрації цивільного стану може бути встановлено відповідний термін розгляду справи. Тоді громадянин, чи інша особа, що подала скаргу, може чітко орієнтуватися, коли його право буде поновлено, а це має досить суттєве значення для скаржника.

У адміністративному регламенті мають зазначатися права скажника, вони визначені нормами різних законодавчих актів, розпочинаючи від Конституції України, законів і закінчуючи підзаконними правовими актами. Тому в цьому правовому документі потрібно зазначити, які документи, інші носії доказів має право представляти скажник до ОДРАЦС, який має розглядати справу і вирішувати її. В якості доказів можуть передбачатися пояснення учасників провадження за скаргою, документи, пояснення свідків, висновки експертів, пояснення спеціалістів або їх консультації.

Потрібно передбачити, що скажник має право під час слухання справи подавати усні та письмові пояснення, брати участь в дослідженні доказів, доводити інші обставини, що мають значення для вирішення справи з оскарження рішення, дій чи бездіяльності органу, що здійснив державну реєстрацію відповідного акта цивільного стану. Згідно ст. 18 Закону України "Про звернення громадян" громадянин, який звернувся зі скаргою до вищого за рівнем компетенції ОДРАЦС має також право особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу, та брати участь у перевірці обставин поданої скарги; знайомитися з матеріалами перевірки; бути присутнім при розгляді скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень [9].

На скажника мають бути покладені також обов'язки щодо слухання справи. Від повинен дотримуватися порядку під час слухання, сприяти вирішенню справи у відповідності до закону, виконувати законні вимоги головуєчого, що пред'являються до скажника в процесі слухання справи.

У адміністративному регламенті зазначаються також обов'язки і права ОДРАЦС, який має розглядати справу і вирішувати її. Посадова особа ОДРАЦС до розгляду справи зобов'язана перевірити достатність матеріалів для обґрунтування рішення по справі. Якщо вона прийде до висновку про необхідність залучення для вирішення справи додаткових матеріалів, тоді вона згідно з приписами адміністративного регламенту або сама вимагає матеріали в ОДРАЦС, діяння якого оскаржуються, чи від іншого державного органу або органу місцевого самоврядування, пологового будинку, лікарні тощо, або пропонує надати такі матеріали скажнику. Посадова особа ОДРАЦС, яка має розглядати справу і вирішувати її, залучає до розгляду справи скажника, повідомляє про час і місце слухання справи інших заінтересованих осіб, повідомляє їм про порядок ознайомлення з матеріалами справи. Крім того, у вказаному регламенті зазначається, що ця особа вирішує питання про залучення свідків та інших осіб, які можуть сприяти розгляду справи, призначення експертизи, призначає слухання в справі або вирішує здійснити письмове провадження, коли немає потреби в проведенні засідання. В адміністративному регламенті має бути посилання на ст. 19 Закону України "Про звернення громадян", де закріплені деякі інші обов'язки органу, який розглядає і вирішує справу за скаргою.

В адміністративному регламенті передбачаються процедурні дії, направлені на вирішення справи за скаргою. Зазначається, що посадова особа ОДРАЦС, яка має розглядати справу і вирішувати її, перевіряє скарги об'єктивно, всебічно і вчасно, на основі вивчених доказів, опитування скажника, інших осіб. У необхідних випадках здійснюється опитування посадової особи, яка винесли протиправне рішення або допустила помилку при державній реєстрації актів цивільного стану.

У вказаному вище нормативно-правовому документі мають міститися також норми, що визначають порядок прийняття рішення по справі за скаргою. Посадова особа ОДРАЦС, яка має розглядати справу і вирішувати її в залежності від обставин справи може прийняти такі рішення:

- задовольнити вимоги, пред'явлені в скарзі;
- частково задовольнити вимоги, пред'явлені в скарзі;
- визнати рішення, дії або бездіяльність посадових осіб ОДРАЦС правомірними та відмовити в задоволенні скарги;
- у визначених законом випадках відмовити у порушенні провадження за скаргою.

Закон України "Про звернення громадян" передбачає право органу, який розглядає і вирішує справу за скаргою, скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень [9]. Вимоги законодавця, що пов'язані з прийняттям і виконанням рішення, не завжди можливо виконати, адже державна реєстрація актів цивільного стану здійснюється часто за місцем проживання фізичної особи і виправити порушення та помилки можуть лише ті органи, які здійснювали державну реєстрацію. Тому в рішеннях за скаргою може лише міститись вимога до ОДРАЦС, який здійснював реєстрацію, поновити порушене право і в який спосіб це повинно бути зроблено. В

адміністративному регламенті мають бути визначені також процедури виконання рішення за скаргою.

В адміністративному регламенті потрібно зазначити, що рішення посадової особи ОДРАЦС за скаргою може бути оскаржено до адміністративного суду.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1966. – № 30. – Ст. 141
2. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року // Голос України, 10 грудня 2008 р.
3. Декларація прав Віргинії // Елинек Г. Декларация прав человека и гражданина. – Одесса: «Юридична література». – 2008. – С. 82-86.
4. Конституція СРСР. – М.: Политиздат, 1978. – 24 с.
5. Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 12 квітня 1968 р. // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1968. – № 17. – Ст. 144
6. Про внесення змін і доповнень в Указ Президії Верховної Ради СРСР від 12 квітня 1968 р. “Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян”: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 4 березня 1980 р. // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1980. – № 11. – Ст. 192.
7. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина / Бородін І.Л. – Херсон: ОЛДІ-плюс, 2003. – 220 с.
8. Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління: Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2004 р. № 26/5 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Ст. 777.
9. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. N 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1966. – № 47. – Ст. 256.