

## ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН

Сучасний стан становлення України як правової та незалежної держави зумовлюється дослідженням широкого кола питань, які пов'язані із забезпеченням прав та свобод людини і громадянина. Конституція України та міжнародні нормативно-правові акти забезпечують право громадянина на звернення до органів державної влади щодо захисту своїх порушених прав та свобод. В цьому відображається основний принцип провадження за зверненнями громадян – верховенство права, який закріплений у ст.8 Конституції України.

Ст.55 Конституції України передбачає можливість розглядання скарги у суді. Згідно з цією статтею кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дії чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Ця норма забезпечила перший практичний крок на шляху побудови адміністративної юстиції в Україні. Наразі поки що не існує єдиної точки зору на визначення адміністративної юстиції.

У деяких виданнях адміністративна юстиція ототожнюється з адміністративно-судовою юрисдикцією, інша точка зору – що її слід розглядати як особливий процесуальний порядок вирішення адміністративно-правових спорів між громадянином або організацією, з одного боку, і органом управління з іншого [1, с.27–29].

Значний внесок в теорію адміністративної юстиції на межі XIX–XX ст. і в XX ст. внесли видатний вчений-адміністративіст О. Маєйр та його послідовники.

О. Маєйр вказував, що адміністративна юстиція є глобальною частиною адміністративного права, інститутом, без якого не може існувати правова держава. О. Маєйр також вказував, що правова держава повинна будувати управління, частку якого містять адміністративні суди [2, с.122–203].

Видатний російський вчений-адміністративіст І.Г. Тарасов підкреслював значення адміністративного суду як засобу правового контролю за діяльністю адміністрації.

Заслугує уваги погляд на адміністративну юстицію А.І. Єлістратова, який вбачав її сутність в оскарженні громадянином рішення посадової особи у суді. При цьому А.І. Єлістратов виступав за єдину юстицію і зазначав, що адміністративні судді, маючи відповідну підготовку, зможуть здійснювати судочинство на високому професійному рівні [3, с.185].

Розвиток наукових ідей про формування моделей адміністративної юстиції йшов у двох напрямках:

- побудова спеціалізованих колегій при загальних судах;
- побудова спеціалізованих адміністративних судів, відокремлених від судів загальної юрисдикції.

Соціально–економічні перетворення, які відбулися в нашій державі за останні десять років, суттєво актуалізували проблему зміцнення законності і правопорядку, забезпечення безпеки громадянина, суспільства і держави.

Протягом тривалого часу проблемою дослідження адміністративної юстиції у колишньому СРСР не порушувалися і лише з середини 60–80 рр. про необхідність дослідження адміністративної юстиції заговорили Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер, Н.Г. Саліщева, В.І. Ремнев, Д.М. Чечот та інші.

Зараз держава не в змозі забезпечити надійний захист життя, здоров'я, гідності громадянина, вести ефективну боротьбу з різноманітними адміністративними правопорушеннями. Вирішення цих задач суттєво пов'язане з удосконаленням організації і здійснення провадження за пропозиціями, заявами та скаргами громадян.

Законодавчими актами виділяється група норм, яка регулює адміністративно–правовий порядок відновлення порушених прав і свобод громадянина. Провадження, яке застосовує ці норми, пов'язане з розглядом скарг. Таке провадження містить два підвиди: провадження за скаргами, які розглядаються у судовому порядку, та провадження за скаргами, які розглядаються в органах виконавчої влади або місцевого самоврядування.

Чинне законодавство не виділяє поняття адміністративного судочинства, хоча адміністративна реформа передбачає розробку адміністративно–процесуального кодексу, в якому таке провадження передбачене.

Виділення понять «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство» спричиняє ряд проблем, які полягають у наступному.

1. Існуюче судочинство здійснюється у визначеній законодавством процесуальній формі. Будь–яка процесуальна форма закріплюється нормами процесуального права. Тепер розгляд адміністративних справ регламентується нормами цивільно–процесуального права. Так, глава 31 Цивільно–процесуального кодексу України (надалі ЦПК України) «Скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності» містить норми, які складають інститут адміністративної юстиції.

2. Безумовно, в адміністративному процесі у суді багато схожого з цивільним процесом, і з цієї точки зору цивільно–процесуальні норми можуть бути певною мірою моделлю адміністративного провадження у суді. Головною особливістю, яка відрізняє адміністративний процес від цивільного полягає в тому, що однією зі сторін виступає посадова особа (орган управління). У цивільно–процесуальних відносинах суб'єктами виступають два власники, які представляють самих себе. В адміністративному судочинстві посадова особа виступає не як приватна особа, а як представник апарату. Виступаючи у процесі, посадова особа обґрунтовує свої дії інтересами держави. Цей момент зв'язку посадової особи з апаратом надає адміністративному процесу у суді такі якості, які визначають природу цього процесу не цивільно–правовою, а адміністративно–правовою.

3. Адміністративний процес у суді представляє собою метод здійснення правосуддя в галузі державного регулювання.

Єдність адміністративного, цивільного та кримінального процесу – це єдність основних принципів судочинства, які в зазначених процесах виступають у різних формах.

Таким чином, визначення єдності цивільного і адміністративного процесів не повинно слугувати обґрунтуванням для використання цивільно–процесуальних форм при вирішенні у судах справ за скаргами громадян.

Розвиток адміністративного судочинства повинен забезпечити досягнення наступної мети: забезпечення легальності і законодавчої основи для усієї управлінської, адміністративної діяльності, підвищення її ефективності; становлення системи судового захисту у нашій державі.

У провадженні за зверненнями громадян виділяють два види проваджень: за адміністративними скаргами у адміністративному органі та за адміністративними позовами у судовому органі.

Вчені, які аналізують провадження за адміністративними скаргами, висловлюють думку, що воно містить три основні стадії: порушення адміністративної справи; розгляд і винесення рішення у адміністративній скарзі; виконання рішення у справі.

Стадія порушення адміністративної справи передбачає подачу, прийом та реєстрацію скарги, яка становить собою процесуальну дію.

На основі прийнятої, зареєстрованої та направленої компетентному адміністративному органу справи виникають адміністративно–процесуальні відносини.

Розгляд та винесення рішення у адміністративній справі є головною стадією, навколо якої концентруються всі інші стадії. У процесі реалізації даної стадії устанавлюється два головних види процесуальних відносин.

Перші процесуальні відносини виникають між громадянином, права якого порушені, і державним органом, який розглядає та приймає рішення за скаргою. Другі процесуальні відносини – похідні від першого та устанавлюються між державним органом, який прийняв до розгляду скаргу, і посадовою особою, дії якої оскаржуються та яка підкоряється державному органу. Його змістом є вимога до посадової особи пояснити свої дії, які оскаржувачем кваліфікуються як незаконні.

Таким чином, розгляд та вирішення справи за скаргою в адміністративному органі є системою адміністративно–процесуальних відносин між певними суб'єктами, які беруть участь в процесі та зв'язані між собою взаємними правами та обов'язками. При цьому громадянин та посадова особа не мають взаємних відносин, їх об'єднує між собою державний орган, який розглядає скаргу першого, вислуховує пояснення другого та приймає рішення у скарзі.

Прийняття рішення – кінцева стадія провадження за адміністративними скаргами, яка реалізується в колі вище розглянутих двох процесуальних відносин.

Громадяни мають рівні права на подання адміністративної скарги, скарги–позиву або адміністративного позову до судового органу.

Адміністративне судочинство містить наступні стадії: порушення адміністративної справи у суді; попередня підготовка у справі; судовий роз-

гляд та винесення рішення; виконання рішення у даній справі. Право адміністративного позову реалізується в процедурі судового розгляду адміністративної справи. Громадянин виступає тут як позивач, який бере особисту участь у процесі. Основні адміністративно-процесуальні відносини, які виникають на основі адміністративного позову, є відносини трьохсторонні, на відміну від провадження у адміністративній скарзі. Суд представляє той орган, через який сторони спілкуються між собою.

У процесі судового вирішення суд може встановити певні негативні закономірності в роботі апарату управління, прийти до висновку, що такі правопорушення є типовими в роботі посадової особи або апарату в цілому. В таких випадках суд має право виносити приватне обвинувачення, яке доводить до відома вищих органів.

Проаналізовані суспільні відносини, які пов'язані з порушеннями посадовими особами прав і свобод громадян, подання останніми скарги в адміністративний або судовий орган, регулюються нормами права адміністративної юстиції. Норми, які включаються в право адміністративної юстиції, потребують наукового осмислення. Дотепер відсутній універсальний погляд на норми права адміністративної юстиції. Питання про норми, які утворюють право адміністративної юстиції, її місце та структура є найбільш актуальними в науці адміністративного права.

Створення такого важливого ланцюга судової системи, як адміністративна юстиція – це задача, яка має велике значення для всього суспільства і його руху до реальної демократії.

**Список літератури:** 1. Стахурський М. Проблеми реформування адміністративно-юрисдикційного процесу // Право України, 2002. №3. 2. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht V.I. Munchenund Zeipzig. 1924. 3.Елистратов А.М. Очерк административного права. М, 1922.

*Надійшла до редколегії 23.07.03*