

Романяк М. М.,
кандидат юридичних наук, доцент, професор
Інституту Управління державної охорони України
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДО ПИТАННЯ ПРО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У ПОЗАСУДОВОМУ ПОРЯДКУ

TO THE ISSUE OF CITIZENS' RIGHTS PROTECTION EXTRAJUDICIAL PROCEDURE LEGAL REGULATION IMPROVEMENT

У статті обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання процедури адміністративного оскарження. Встановлено необхідність проведення кодифікації існуючих нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері адміністративного оскарження. Доведено доцільність прийняття на основі результатів кодифікації Кодексу адміністративних процедур оскарження.

Ключові слова: адміністративна процедура, права громадян, оскарження, скарга, суб'єкт владних повноважень.

В статті обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання процедури адміністративного обжаловання. Установлено необхідність проведення кодифікації діючих нормативно-правових актів, які регулюють відносини в сфері адміністративного обжаловання. Доказано цілесобразність прийняття на основі кодифікації Кодексу адміністративних процедур обжаловання.

Ключевые слова: административная процедура, права граждан, административное обжалование, жалоба, субъект властных полномочий.

The proposals to improve legal regulation of the procedure of administrative appeal are justified in article. The necessity of codification of existing legal acts regulating relations in the sphere of administrative appeal. The feasibility of adoption based on the results of codification of the code of administrative procedures is proved.

Key words: administrative procedure, rights of citizens, appeal, appeal, authority.

Постановка проблеми. Необхідність формування належної правової процедури позасудового захисту прав громадян визначається, насамперед, тим, що Закон України «Про звернення громадян», прийнятий у 1996 році [1] на сьогодні є застарілим як по формі, так і по змісту. Застарілий характер форми цього нормативно-правового акту визначається недостатнім ступенем урегульованості самої процедури розгляду звернень громадян, що визначена лише в загальних рисах. Також слід сказати й про те, що предмет регулювання цим законом стосується всіх форм звернень – не тільки скарги як вимоги про правовий захист, але й заяв (клопотань), пропозицій, електронний петицій.

Критичні застереження дослідників проблеми вдосконалення законодавства про звернення громадян обумовлені наявністю застарілої концепції, на якій побудовано вказаний закон. Зокрема про це зауважував Отто Люхтергандт і з його позицією погоджувались Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна. Так, було зазначено про три суттєві вади Закону України «Про звернення громадян»: заснування на традиції радянського права; врегулювання різних за суттю форм звернень в одному законі – пропозицій, заяв (клопотань), скарг; декларативний характер приписів закону, що не містить чіткої правової процедури [2, с. 382]. Останнє зумовлює сучасний стан урегульованості відносин у сфері, зокрема, адміністративного оскарження, значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів, що приймаються з метою регламентації процедур розгляду звернень

громадян з урахуванням особливостей правового статусу суб'єкта владних повноважень, до якого звертається громадянин.

Огляд останніх публікацій. Вади законодавства про звернення громадян взагалі та реалізації права на оскарження відзначали В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученко, Д.М. Лук'янець, Р.С. Мельник, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко та інші дослідники проблем розвитку теорії адміністративного процесу. Напрацювання зазначених та інших учених, безумовно, є тим фундаментом, на якому має бути заснований подальший науковий аналіз, актуальність проведення якого не втрачається, але набуває особливого значення за умови посилення юридичних гарантій законності діяльності суб'єктів владних повноважень.

Викладення основного матеріалу. Необхідність принципового вдосконалення чинного законодавства, що регулює підстави й порядок позасудового захисту прав і свобод громадян, відзначають усі дослідники проблеми формування належних гарантій законності діяльності суб'єктів владних повноважень. Так, Рекомендаціями Rec(2004)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту» прямо вказано на те, що орган, який здійснює правовий захист, не обов'язково має бути судовим, але якщо він не є таким, то його повноваження й ті гарантії, які він надає, доцільно визначати з огляду на реальну ефективність засобу правового захисту, який він забезпечує [3].

У цьому напрямі доцільно здійснити аналіз сутності скарги та її відповідності існуючій правовій процедурі оскарження. У випадку встановлення невідповідності сутності скарги та процедури оскарження, можна вважати доречною пропозицію щодо запровадження процедури позасудового оскарження на засадах змагальності, що на сьогодні відтворено у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 11472 від 03.12.2012 р.) [4], який наведено як офіційно зареєстрований на сайті Верховної Ради України. Сучасні проекти роботи щодо підготовки нового Адміністративно-процедурного кодексу України також передбачають запровадження процедури адміністративного оскарження з окремими елементами судової процедури [5]. Слід виділити й декілька законопроектів, присвячених уніфікації адміністративних процедур, зокрема – від 11.12.2014 р., від 09.06.2015 р.

Якщо порівняти предмет скарги та адміністративного позову, можна вказати на принципову різницю між ними. Скарга стосується правової вимоги про захист особи, права, законні інтереси якої порушені, до суб'єкта, який їх порушив унаслідок вчинення дій або бездіяльності. Предметом адміністративного позову є публічно-правовий спір, що прямо передбачено Кодексом адміністративного судочинства України [6]. Викликають зацікавленість теоретичні положення, обгрунтовані А.К. Гасановою щодо управлінсько-правового конфлікту як предмету скарги. Дослідниця називає такий конфлікт адміністративно-правовим явищем, що виникає у процесі управлінської діяльності органів виконавчої влади за наявності умов об'єктивного та суб'єктивного характеру. Його зміст визначається єдиним предметом, що належить до сфери управлінської діяльності, а учасники обстоюють відносно нього (предмету) протилежні за суттю правові позиції, унаслідок вирішення яких можуть бути застосовані заходи дисциплінарного впливу або адміністративної відповідальності, або на неї покладаються обов'язки щодо відновлення порушеного права (негативні наслідки), також можуть як наслідки відбуватись організаційні перетворення в самій системі органів виконавчої влади (позитивні) [7, с. 190–191]. У зв'язку із вказаним, доречно навести думку вчених про сутність звернення громадян, які визначаються засобом захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади; правовою можливістю реально впливати на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб; правовою можливістю вирішити питання без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів; як показник становлення громадянського суспільства [8, с. 304].

Виходячи зі специфіки предмету правової вимоги, впливає принципова різниця у процедурах її задоволення. Так спір щодо права може бути вирішена тільки на засадах судового процесу, а управлінський конфлікт передбачає вирішення й у позасудовому порядку. Ураховуючи вказане, вдається дещо штучним уведення засад змагальності сторін у процедуру

адміністративного оскарження, передбачену у проектах Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 11472 від 03.12.2012 р.) та процедури, характерні для судового процесу в новітніх проектах цього нормативно-правового акту.

Слід зазначити, що розробники проектів Адміністративно-процедурного кодексу фактично ігнорують чинні нормативно-правові акти, якими регламентовано процедуру адміністративного оскарження. Кожен центральний орган виконавчої влади відомчим нормативно-правовим актом затверджує процедуру адміністративного оскарження, в якій враховано специфіку правового статусу органу, його інституційно-функціональне призначення та місце в системі органів державної влади.

Так, слід вказати на Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. № 109/2008 [9], постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації» від 14.04.1997 р. № 348 [10], яка є чинною та до якої в лютому 2016 р. були внесені останні зміни. Серед відомчих нормативно-правових актів доцільно вказати на наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління» від 18.03.2004 р. № 26/5 [11], наказ Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Правил розгляду звернень громадян до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку та її територіальних органів» від 23.07.1997 р. № 186 тощо. Аналіз чинного законодавства у частині встановлення кількості підзаконних актів, якими урегульовано процедуру розгляду звернень громадян до органів державної виконавчої влади, інших державних органів дозволяє вказати, що їх кількість складає більше 80 актів. Водночас у кожному відомчому нормативно-правовому акті, що регламентує роботу зі зверненнями громадян, мають місце певні особливості правової процедури розгляду звернень.

Так в Міністерстві юстиції України передбачено процедури первинного розгляду звернень громадян. Відповідно до п. 2.2 наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління» від 18.03.2004 р. № 26/5, письмові звернення громадян підлягають обов'язковому первинному розгляду з метою визначення їх належності до компетенції відповідного органу чи установи, підрозділу Міністерства юстиції України та призначення за ними конкретного виконавця.

Крім відомчих нормативно-правових актів, процедуру розгляду звернень громадян регламентовано розпорядженнями голів місцевих державних адміністрацій, рішеннями органів місцевого самоврядування. Таких актів на сьогодні налічується більше 150. При цьому передбачено регламентацію процедури розгляду звернень громадян як у межах регламенту роботи відповідного органу, так і окремим нормативно-правовим актом (наприклад, розпорядження Волинської обласної державної адміністрації «Про організацію виконання в області постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630 «Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади» від 23.07.2009 р. № 223 тощо). Також слід відзначити наявність відомчих нормативно-правових актів, що приймаються на регіональному рівні та регламентують процедуру розгляду звернень громадян (наприклад, наказ Головного управління Пенсійного фонду України в Одеській області «Про організацію особистого прийому громадян у Головному управлінні Пенсійного фонду України в Одеській області» від 08.06.2005 р. № 102 тощо).

До найбільш поширених порушень законодавства про звернення громадян відносяться: порушення порядку реєстрації звернення, недотримання строків розгляду звернень, розгляд звернень із порушенням процедури, розгляд звернень без дотримання вимоги про оформлення належним чином тощо.

Висновки. Зрозуміло, що наявність такої значної за обсягом нормативно-правової основи реалізації права на звернення громадян до суб'єкта владних повноважень визначає необхідність проведення складних і ґрунтовних робіт щодо його кодифікації, при проведенні якої необхідно усунути існуючі неузгодженості та колізії, прогалини між базовим Законом України «Про звернення громадян» і певним підзаконним нормативно-правовим актом. Розробляючи новий законодавчий акт про звернення гро-

мадян, слід виокремити процедури реалізації права на звернення зі скаргою, урахувавши різну сутність заяви (клопотання), пропозиції та скарги. Призначення адміністративного оскарження як засобу правового захисту передбачає ретельну, докладну регламентацію правової процедури реалізації права на оскарження. У зв'язку з цим результати роботи щодо кодифікації законодавства про звернення громадян може бути використано з метою формування належної правової процедури. Така пропозиція ґрунтується на існуючій практиці застосування норм Закону України «Про звернення громадян», що є достатньо тривалою та апробованою. При проведенні кодифікації слід урахувати й існуючу судову практику, а також наявні результати узагальнення практики застосування законодавства про звернення громадян з метою усунення тих проблем, які були виявлені під час правозастосовної діяльності.

При прийнятті нового нормативно-правового акту, яким має бути регламентовані підстави та порядок реалізації права на звернення зі скаргою, слід урахувати й необхідність регламентації права звернення юридичних осіб. Таким нормативно-правовим актом може бути Кодекс адміністративних процедур оскарження, який слід прийняти окремо від Адміністративно-процедурного кодексу, в якому доцільно врегулювати процедури розробки та прийняття управлінських рішень, розгляду інших видів звернень громадян. Запропоновані нормативно-правові акти виступають як рамкові, що не виключає певної деталізації його приписів у підзаконних нормативно-правових актах, які можуть бути прийняті як виняток у разі, якщо особливості їх правового статусу визначають необхідність більш детального врегулювання роботи зі зверненнями громадян. Указане стосується, у першу чергу, правоохоронних органів – Національної поліції, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національного антикорупційного бюро України тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР ; Відомості Верховної Ради України. – 1996. – 19 листопада. – № 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 ; Збірник наукових 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.) // за заг. ред. О.Ф. Андрійко – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с.
3. Рекомендація Rec(2004)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту»: Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі – 2004. – № 4.
4. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 11472 від 03.12.2012 р.) [Електронний ресурс]// офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893
5. Правова основа захисту прав і свобод громадян в адміністративному порядку [Електронний ресурс]: офіційний сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/4629>
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV ; Офіційний вісник України. – 2005. – 26 серпня. – № 32 – Ст. 1918.
7. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.К. Гасанова ; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011. – 215 с.
8. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Коляков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух та ін.] // за ред. В.В. Коваленка – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

9. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 07.02.2008 р. № 109/2008 ; Офіційний вісник Президента України. – 2008. – 21 лютого. – № 5 Ст. 207.

10. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 ; Офіційний вісник України. – 1997. – 16 квітня. – 85 с.

11. Про затвердження Інструкції 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 18.03.2004 р. № 26/5 ; Офіційний вісник України. – 2004. – 9 квітня. – № 12. – Ч. 1. – Ст. 777.