

Малетич М. М.,
кандидат юридичних наук

СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН ТА ДИНАМІКА ЙОГО РОЗВИТКУ

PARTICIPANTS OF ADMINISTRATIVE PROCEEDING FOR CITIZEN'S APPLICATIONS & DYNAMICS OF ITS STATUS DEVELOPMENT

Автором розглянуті основні групи сучасних учасників адміністративних проваджень за зверненням громадян в контексті удосконалення їх адміністративної правосуб'єктності з метою забезпечення ефективної реалізації гарантованих законом прав, свобод, надання можливості ефективного оскарження при порушенні прав людини засобами адміністративного або судового перегляду.

Автор розглянув сучасні основні групи учасників адміністративних проваджень за зверненнями громадян, а також практичні проблеми подачі скарг громадян органам державної влади і місцевого самоврядування, сформулював пропозиції і рекомендації щодо удосконалення нормативного закріплення ключових характеристик адміністративної правосуб'єктності учасників адміністративних проваджень для забезпечення ефективної реалізації та захисту прав фізичних та юридичних осіб.

Зроблено висновки щодо адміністративно-правового регулювання адміністративних проваджень за скаргами громадян відповідно до комплексного переглядом національного підходу і імплементацією інтеграційного підходу до кодифікації позитивних адміністративних проваджень. Автор наполягає на перспективному включенні положень Закону України «Про звернення громадян» в якості самостійно розділу Адміністративно-процедурного кодексу України, в зв'язку з успішним впровадженням даного підходу в ряді пострадянських країн.

Також автором зроблено висновки про ключові організаційних, технічних, суб'єктивних проблемах, пов'язаних з допускаються помилками при подачі звернень громадян, що призводять до відмови розгляду за законом. Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо консультування, інформування громадян органами публічної влади, включаючи електронне консультування, електронне інформування, підготовку посібників консультативного змісту, надання он-лайн консультування під час подання електронних звернень громадян.

Ключові слова: адміністративне провадження, звернення громадян, адміністративне оскарження, адміністративні правовідносини, адміністративна правосуб'єктність, учасники адміністративних проваджень, права людини, кодифікація адміністративних проваджень.

Author has described the main groups of modern participants of administrative proceedings for citizen's applications in the context of improvement of their administrative capacity in order to provide effective realization of the granted rights, freedoms, providing effective review of the violated rights by means of administrative review or judicial review.

Author's reviewed the main modern groups of the participants to administrative proceedings for citizen's applications, as well as practical issues of citizen's applications submission to the state authorities and local self-government bodies, has formulated proposals and recommendations as to improvement of normative fixation of the key characteristics of administrative legal capacity of participants to administrative proceedings to grant effective realization and protection of rights granted to physical and legal persons.

Conclusions on administrative legal regulation for administrative proceedings on citizen's application have been made as to the demands of complex review of the national approach with implementation of integrated approach to codification of positive administrative proceedings. Author also insisted on that perspective improvement of the Law of Ukraine "On citizen's applications" should be realized through its integration as a separate chapter of the Administrative procedural code of Ukraine, that had been realized in a number of post-Soviet countries.

Also author concluded on the key characteristics of organizational, technical and subjective problematic issues, related with mistakes in applications of citizens that resulted in refusal of review as to the law. Proposals and recommendations as to improvement of consulting, informing citizens by public authorities, including electronic consulting and electronic informing, manuals of consultative nature, providing on-line consulting while submitting citizen's applications in e-form.

Key words: administrative proceedings, administrative review, citizen's applications, administrative procedure, administrative relations, administrative capacity, participants of administrative proceedings, human rights, codification of administrative proceedings.

Актуальність дослідження складу учасників адміністративних проваджень за зверненнями громадян обумовлена ускладненням адміністративних правовідносин як за рахунок участі нових суб'єктів, так і вдосконалення компетенції визначених чинним законодавством уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У статті досліджується державна статистика участі різни видів осіб в адміністративних провадженнях за зверненнями громадян та пропонуються рекомендації щодо удосконалення, пришвидшення даного виду взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування

з фізичними та юридичними особами, іноземними суб'єктами.

Метою даної статті є встановлення суб'єктного складу учасників адміністративних проваджень за зверненням громадян в умовах сьогодення в Україні та удосконалення визначення адміністративної правосуб'єктності даних осіб в адміністративному законодавстві з метою забезпечення ефективної реалізації наданих прав, свобод, законних інтересів, забезпечення дієвого оскарження порушених прав засобами адміністративного оскарження або судового перегляду.

Завдання статті полягають у: розкритті сучасного складу суб'єктів адміністративних проваджень

за зверненнями громадян; розгляді практичних проблем звернення осіб до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; формулювання пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення нормативного закріплення ключових характеристик адміністративної правосуб'єктності суб'єктів адміністративних проваджень для забезпечення ефективної реалізації та захисту прав фізичних та юридичних осіб.

Специфіка суб'єктного складу учасників адміністративних проваджень за зверненнями громадян в Україні досліджувалася значною кількістю вчених та дослідників, серед яких слід згадати праці видатних вчених-адміністративістів В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.К. Колпакова, Д.М. Лук'янця, у працях яких дістали розвитку основи адміністративно-правового статусу та реалізації адміністративної правосуб'єктності означеного кола суб'єктів [1]. Проте на сьогодні додатково актуалізується необхідність наукового дослідження низки теоретичних та практичних проблем подання звернень окремими групами суб'єктів адміністративних проваджень за зверненнями громадян.

Досі не вирішеними залишаються правові проблеми законодавчого врегулювання участі іноземних суб'єктів в адміністративних провадженнях, їх залучення до окремих видів адміністративних проваджень в надзвичайно важливих публічно-правових сферах, зокрема, публічного здоров'я.

Серед основних суб'єктів адміністративних проваджень за зверненнями громадян слід виокремити такі групи осіб: 1) передбачені Конституцією України: громадяни, іноземці, державні службовці, юридичні особи публічного та приватного права, їх філії та представництва, тощо; 2) нові види суб'єктів, що запроваджуються в процесі взаємодії з міжнародними організаціями, громадськими організаціями іноземних країн: міжнародні правозахисні організації, з охорони публічного здоров'я, прав людини, біженців, мігрантів, що надають допомогу у реалізації певних видів адміністративних проваджень на вимогу закону, в порядку, визначеному урядом, парламентом.

Запропонована класифікація дозволяє окреслити участь сучасних нових суб'єктів міжнародного рівня у реалізації важливих функцій виконавчої влади, зокрема, в сфері охорони публічного здоров'я, що надає таким особам статус посередника, грантової організації, благодійного фонду, що сприяють розподілу важливих цінностей на глобальному рівні та їх доставці в Україну, такі нові суб'єкти адміністративних проваджень в Україні можуть здійснювати безпосередньо процедурні права та обов'язки учасника адміністративного провадження.

Класичний підхід до класифікації суб'єктів адміністративних проваджень дозволяє виокремити дві магістральні групи: фізичних та юридичних осіб, в залежності від цього поділу виокремлюються специфічні ознаки адміністративної правосуб'єктності даних учасників адміністративних проваджень та закріплюються на рівні процесуальних актів зако-

нодавства, зокрема, в Кодексі адміністративного судочинства України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, та ін.

Для вітчизняного досвіду означений поділ є важливим з огляду на надання юридичним особам статусу самостійного учасника адміністративних правовідносин, що, на відміну, від європейських країн, відбулося на рівні чинного законодавства України порівняно нещодавно, проте і досі потребує удосконалення, зокрема, переліку самостійних санкцій для юридичних осіб в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Юридичні особи як учасники адміністративних проваджень є предметом уваги різних галузей права: адміністративного, конституційного, цивільного, господарського права та процесу, проте лише в адміністративних провадженнях виявляється їх публічно-правова сутність, природа, спрямованість на задоволення загального, публічного інтересу, можливість захисту порушених суб'єктивних прав рішеннями суб'єктів владних повноважень. На сьогодні, згідно зі статистичними даними Міністерства статистики України, юридичні особи є активними учасниками адміністративних проваджень, особливо адміністративних проваджень за зверненнями громадян.

Фізичні особи як учасники адміністративних проваджень за зверненнями громадян є основною групою осіб, що звертаються до різних видів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, сприяють удосконаленню правового регулювання в усіх сферах реалізації функцій державної влади, представницької влади, мають значний вплив на формування громадської думки та реальний вплив на прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування.

Лише окремі категорії фізичних осіб прямо не передбачені чинним законодавством як самостійні учасники адміністративних проваджень за зверненнями громадян, це, зокрема, діти, малолітні особи, які можуть отримувати окремі ознаки адміністративної правосуб'єктності з досягненням певних критеріїв, встановлених чинним законодавством України (самостійний дохід, діти, трудові угоди).

Основна частина фізичних осіб з 16-річного віку визнаються самостійними учасниками згаданого виду адміністративних проваджень та можуть самостійно реалізовувати надані законом права та обов'язки. Для подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання означеного виду адміністративних проваджень за участі фізичних осіб важливо враховувати критерій походження фізичної особи, юридичного факту сплати податків на території України, сімейних зв'язків фізичної особи, у т.ч. шлюбних з громадянином України, що дозволяє отримати певні адміністративні документи в прискореному порядку, виїхати за кордон з паспортом громадянина України та отримати роботу у економічно престижних країнах Західної Європи.

Відносно новим суб'єктом адміністративних проваджень за зверненнями громадян є громадські орга-

нізації, політичні партії, їх представники, які від імені колективних утворень мають право звертатися до різних органів державної влади, органів місцевого самоврядування із запитом, зверненнями, скаргами [2]. Досліджувані види адміністративного провадження для означених суб'єктів ускладнені необхідністю встановлення місця державної реєстрації, фактичної адреси для листування, статутних документів, державних реєстраційних документів, які підтверджуються адміністративно-правовий статус такого колективного утворення як учасника адміністративного провадження за зверненнями громадян. Також самостійним підвидом даної групи є гаражні, будівельні кооперативи, ОСББ, які від імені своїх учасників мають право звертатися з відповідними зверненнями до органів публічної влади різних рівнів.

Спеціальні суб'єкти адміністративних правовідносин заслуговують на окрему увагу, адже особливості їх адміністративної правосуб'єктності та реальної участі в адміністративних провадженнях за зверненнями громадян залежать від їх професійної підготовки, особливо суддів, прокурорів, військовослужбовців, інших видів публічних службовців. Для них звернення громадян – це обов'язкова вимога поновлення порушеного права. І за статистичною інформацією, звернення цих суб'єктів підлягають переважному задоволенню. Звернення даної групи спеціальних суб'єктів відрізняються граничною логічністю, послідовністю, як правило є підготовленими за сприяння адвокатів, помічників з юридичною освітою, які забезпечують безперешкодний і швидкий розгляд поданих ними звернень. Звернення, подані даною групою учасників адміністративних проваджень за зверненнями громадян характеризуються також юридичною визначеністю, чітким зазначенням підстав, норм закону, які були порушені або підлягають перевірці уповноваженим державним органом.

На відміну від попередньої групи, інша група спеціальних суб'єктів – учасників адміністративних проваджень за зверненнями громадян – жінки з дітьми, жінки-одиначки, батьки-одиначки часто не дотримуються визначених законом формальних вимог щодо подання звернень до органів державної влади, можливо через відсутність власних коштів для оплати професійного представництва, залучення юристів, адвокатів, тому найчастіше звернення потребують внесення значних корективів або не підлягають розгляду взагалі відповідно до вимог закону (наприклад, за умови не зазначення адреси заявника, його прізвища, ім'я та по-батькові, а також за умов анонімного звернення). Цій групі звернень характерне хаотичне заповнення документів, суб'єктивні твердження та узагальнення, не зазначення підстав та норм статей спеціального закону, що негативно впливає на хід розгляду звернення.

Врахування виявлених позитивних та негативних проявів в реалізації прав учасників адміністративних проваджень за зверненнями громадян може становити основу для подальшого теоретичного та методо-

логічного забезпечення діяльності органів публічної влади, для підготовки узагальнень практики розгляду звернень громадян, для розробки опитувальників та допоміжних, консультативних видань для полегшення підготовки та подання звернень фізичними та юридичними особами.

Серед практичних проблем звернень громадян до уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, слід зазначити проблеми організаційного, технічного та суб'єктивного характеру. Організаційно-правове забезпечення розгляду звернень громадян мало враховує консультаційні та інформаційні аспекти попереднього етапу, що стосується підготовки звернення, тому часто доводиться відмовляти в розгляді звернення, оформленого без належним вимог відповідно до спеціального закону. Технічні проблеми часті пов'язані з відсутністю доступу до інтернету, можливості надрукувати звернення, можливості зробити ксерокопію або переписати вручну звернення у разі виявлення помилок в день подання звернення.

На жаль, більшість органів публічної влади в Україні не надають необхідної консультативної підтримки та не перевіряють правильність заповнення звернення громадянина, не повідомляють по необхідності виправлення технічних помилок, неточностей, зазначення додаткової інформації. На протизавагу цьому, європейська практика сприяє одноразовому зверненню громадянина з одного і того ж питання до локальної адміністрації, тим самим сприяючи спрощенню адміністративних формулярів та доступності адміністративних послуг.

Також слід зазначити про корисність розміщення зразків заповнених звернень громадян в громадських приймальнях, на офіційних сайтах відповідних органів публічної влади, для підвищення обізнаності громадян та якості оформленого звернення, його відповідності вимогам закону. В сучасну цифрову епоху комунікацій, такі допоміжні сервіси є запорукою позитивного оцінювання діяльності органу публічної влади, підвищують довіру громадян до публічної влади та держави в цілому, сприяють зменшенню індексів корупції, недовіри легітимній владі.

На місцевому рівні проблеми подання правильного оформленого звернення фізичної або юридичної особи значніші в порівнянні з загальними помилками, яких припускаються мешканці столичних міст, районів. Чим менший рівень грамотності місцевого населення, тим більшою є необхідність запровадження окремих посад консультантів при відповідних органах для сприяння поданню належним чином оформлених звернень. Також популярності набуває подання електронних звернень до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що потребують проведення електронного інформування та електронного консультування, що вже є сучасними стандартами надання відповідних послуг в європейських країнах, а в Україні лише апробується на окремих прикладах практики [3].

Що стосується формулювання пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення нормативного

закріплення ключових характеристик адміністративної правосуб'єктності суб'єктів адміністративних проваджень для забезпечення ефективної реалізації та захисту прав фізичних та юридичних осіб, слід відмітити те, що без прийняття комплексного нормативно-правового акту на консолідованій основі це питання вирішити неможливо.

В європейських країнах особливості адміністративно-правового статусу, адміністративної правосуб'єктності будь-якого учасника позитивного адміністративного провадження має закріплення на рівні закону, адже безпосередньо стосується реалізації прав людини в сфері виконавчої влади. Важливо сприяти розробці такого консолідованого акту законодавства і в Україні, і не важливо, як саме він буде іменуватися – кодексом, основами чи законом [4], важливо забезпечити істотні ознаки, які впливають на потенційну та реальну здатність реалізувати чи захистити надані законом права.

Висновки.

1. Адміністративні провадження за зверненнями громадян є центральним видом адміністративних проваджень та потребують особливо уважного, шанобливого, відповідального ставлення як з боку державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, так і самих суб'єктів подання відповідних звернень, адже стосуються реалізації інтересів, прав людини в публічно-правовій сфері.

2. Адміністративно-правове регулювання звернень громадян вимагає комплексного перегляду

національного підходу та його розвитку з урахуванням інтегрованого підходу до кодифікації позитивних адміністративних проваджень. На наш погляд, подальше удосконалення Закону України «Про звернення громадян» має відбуватися шляхом його інтеграції як самостійного розділу Адміністративно-процедурного кодексу України, що вже було успішно реалізовано в деяких пострадянських країнах.

3. Суб'єктний склад учасників адміністративних проваджень за зверненнями громадян можна охарактеризувати за різними класифікаційними підставами, авторська класифікація, описана на початку статті, пропонує поділ за конституційно визначеними видами та новими міжнародними учасниками відповідних адміністративних проваджень.

4. Охарактеризовано основні організаційно-правові, технічні та суб'єктивні проблеми, з якими пов'язано не вірне заповнення звернень громадян, що спричиняють відмову в розгляді звернення за законом.

5. Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо удосконалення консультування та інформування громадян органами публічної влади, у т.ч. електронного консультування та електронного інформування, розміщення на офіційних сайтах опитувальників, посібників консультативного характеру, надання он-лайн консультацій при поданні звернень в електронному вигляді.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5. С. 12.
2. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. К. : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
3. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. Стор. 32. Ст. 943.