

УДК 342.9

М. І. Белікова

молодший науковий співробітник Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України

АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ В УКРАЇНІ ТА В КРАЇНАХ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Постановка проблеми. Належне функціонування механізму адміністративного оскарження є одним із показників розвитку країни як правової та демократичної. Неухильне додержання та забезпечення прав людини та громадянина, зокрема й права на оскарження, стане позитивним не лише для громадян, а й для усєї держави. У світлі цього незайвим є досвід зарубіжних країн у сфері адміністративного оскарження. Зважаючи на спільне історичне та правове минуле України з іншими пострадянськими країнами, слід провести порівняльний аналіз законодавства цих країн, що регулює порядок адміністративного оскарження, з вітчизняним.

Аналіз публікацій та досліджень. У спеціалізованій літературі існує чимала кількість наукових праці, які так чи інакше присвячені дослідженню законодавства зарубіжних країн у сфері адміністративного оскарження. Серед них на особливе місце заслуговують доробки таких вчених: І. Б. Коліушка, В. С. Куйбіди, Д. В. Лученка, Р. С. Мельника, В. П.

© Белікова М. І., 2015

© Національний університет «Острозька академія», 2015

-
- Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmipra.pdf>.

Тимощука. Однак окремо дослідженню саме законодавства пострадянських країн приділено недостатньо уваги.

Метою статті є порівняльно-правовий аналіз адміністративного оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору задля запозичення позитивних аспектів, що закріплені в законодавстві останніх, та їх імплементації у вітчизняне.

Виклад основного матеріалу. Країнами, законодавство яких становить предмет нашого дослідження, є: Російська Федерація, Республіка Молдова, Республіка Білорусь та Республіку Казахстан. Спробуємо проаналізувати законодавчі акти, що регулюють оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів влади в цих країнах, виділимо їх схожі та відмінні риси з вітчизняним законодавством.

У Російській Федерації нормативним актом, що становить основу порядку розгляду адміністративних скарг є Федеральний Закон Російської Федерації «Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації» від 02.05.2006 N 59-ФЗ, у Республіці Казахстан – Закон Республіки Казахстан «Про порядок розгляду звернень фізичних та юридичних осіб» від 12.01.2007 № 221-III, у Республіці Молдова – Закон Республіки Молдова «Про подачу петицій» від 19.07.1994 №190, і нарешті, у Республіці Білорусь – Закон Республіки Білорусь «Про засади адміністративних процедур» від 28.10.2008 №433-3 [1; 2; 3; 4]. Слід відзначити прогресивність законодавства Білорусії, в якому порядок розгляду адміністративних скарг легально визначено як «адміністративне оскарження» та знайшов своє закріплення в законі, що регулює адміністративні процедури. Про необхідність включення адміністративного оскарження до нормативного акту, що стосується адміністративних процедур неодноразово і вже протягом тривалого часу

▪ Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmippa.pdf>.

наголошували вчені-адміністративісти. Крім цього Законом Республіки Білорусь від 28.10.2008 №433-3 встановлюється обов'язковість адміністративного порядку оскарження адміністративного рішення перед зверненням за захистом своїх порушених прав та свобод до суду. Це є новелою у законодавстві Білорусії, що не притаманна всім іншим пострадянським країнам, оскільки обов'язковість досудового вирішення адміністративного спору характерна для Європейських країн.

Слід зауважити, що окремо аналізувати та порівнювати кожний вказаний вище закон із Законом України «Про звернення громадян» є недоцільним. А тому необхідно проаналізувати всі нормативні акти у їх сукупності та порівняти з вітчизняним Законом, що регулює порядок розгляду адміністративних скарг за такими критеріями: 1) суб'єкт звернення (оскарження); 2) форма скарги; 3) строк подання скарги; 4) зміст скарги; 5) підстави для залишення скарги без розгляду; 6) строк розгляду скарги; 7) рішення за скаргою.

Суб'єкт звернення (оскарження). У всіх наведених законодавчих актах суб'єктом звернення безумовно визнається громадянин тієї чи іншої країни. Слід зазначити, що право на звернення є абсолютним, необмеженим, невідчужуваним правом громадянина. Кожна дієздатна людина може подати його з будь-якого значущого для нього приводу, у будь-який час. Для реалізації цього права не потрібно попередньої згоди кого-небудь [5]. Право на подання скарги не повинно бути пов'язано з перебуванням (законним чи ні) на території тієї чи іншої держави. У світлі вищевикладеного неможливо не відзначити позитивний і правильний підхід до цього питання законодавця Молдови, Росії, Білорусі, який встановив, що скарги можуть подавати громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства, права і законні інтереси яких були порушені.

▪ Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmippa.pdf>.

Підкреслимо, що в законодавстві Республіки Казахстан взагалі закріплений загальний термін «фізична особа». У вітчизняному ж законодавстві, право на адміністративне оскарження мають лише громадяни та особи, які законно знаходяться на її території. Це обмежує права тих осіб, які незаконно перебувають на території України, права яких були порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб органів виконавчої влади.

Форма скарги. В Україні донедавна звернення могло бути тільки усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. В інших же пострадянських країнах, що були вищенаведені, існує також й електронна форма скарги. Так, наприклад, у відповідності зі ст. 5 Закону Республіки Молдова «Про подання петицій» петиція може подаватись в електронній формі. Петиція в електронній формі, повинна відповідати вимогам, що пред'являються до електронного документа, включаючи застосування цифрового підпису, згідно з чинним законодавством [3]. Такі ж самі положення закріплені і в законодавчих актах Білорусі, Росії, Казахстану. В світлі цього не можна залишити поза увагою і той факт, що на сьогодні, в зазначених країнах можна не лише подавати скаргу в електронній формі, а й отримувати рішення за скаргою в такій же формі. Безперечно такий підхід має позитивний характер і значно спрощує та оптимізує порядок розгляду адміністративних скарг. Необхідно відмітити, що 28.10.2015 р. в Україні нарешті на законодавчому рівні встановлену електронну скаргу. Однак таке запровадження викликає чимало запитань з боку його практичної реалізації, адже нині законодавець

▪ Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmippa.pdf>.

не вимагає засвідчення електронної скарги електронним цифровим підписом, а тому незрозумілим є яким чином можливо ідентифікувати скаржника у такому випадку.

Строк подання скарги. Питання щодо граничного строку на оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади в аналізованих пострадянських країнах вирішено неоднозначно. У деяких з них такий строк взагалі не встановлений у основних законах, що регулюють порядок адміністративного оскарження. Так, у Республіці Молдова та Російській Федерації лише зазначено, що адміністративна скарга може бути подана у строк визначений законом. Тобто, у кожному окремому правовому випадку громадянин має право подати скаргу у строк, що встановлений певними спеціальними нормативними актами, що регулюють спірні адміністративно-правові відносини. В інших же країнах, таких як: Україна, Республіка Казахстан та Республіка Білорусь, строк встановлений досить чітко. Наприклад, в Україні скарга на рішення може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням [6]; в Республіці Казахстан цей строк становить три місяці [2], а в Республіці Білорусь – один рік [4]. Як вбачається, найбільш сприятливим для скаржника в цьому сенсі є законодавство Білорусії, адже в такому випадку громадянин має досить часу на захист своїх порушених прав та свобод.

Зміст скарги. Виходячи із системного аналізу положень чинного законодавства пострадянських країн, можна виділити такі структурні елементи змісту адміністративної скарги:

найменування органу, що розглядає скаргу;

-
- Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmipra.pdf>.

відомості про зацікавлену особу (скаржника): прізвище, власне ім'я, по батькові (якщо таке є), місце проживання (місце перебування) чи поштова адреса, на яку повинна бути направлена відповідь за зверненням. Слід підкреслити, що останнє зазначене у законодавстві Російської Федерації та Республіки Казахстан та має позитивний характер при вирішенні питання стосовно звернень певних категорій осіб (осіб без визначеного місця проживання (перебування));

найменування уповноваженого органу, що прийняв оскаржуване адміністративне рішення;

зміст оскаржуваного адміністративного рішення;

підстави, за якими зацікавлена особа вважає оскаржуване адміністративне рішення неправомірним;

вимоги заінтересованої особи;

документи і (або) відомості (при їх наявності) – подаються разом із адміністративною скаргою;

дата і підпис громадянина, що подає скаргу [1; 2; 3; 4; 6].

Підстави для залишення скарги без розгляду. Що в Законі України «Про звернення громадян», що в Законі Республіки Молдова «Про подання петицій», Федеральному Законі Російської Федерації «Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації», Законі Республіки Казахстан «Про порядок розгляду звернень фізичних та юридичних осіб», Законі Республіки Білорусь «Про засади адміністративних процедур» містяться вимоги до оформлення скарги, у разі недотримання яких звернення не підлягає розгляду уповноваженим на це органом. До загальних вимог належать:

1) скарга повинна бути підписана автором. У ній мають бути зазначені його прізвище, ім'я та місце проживання, поштова адреса, на яку повинна

▪ Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmippa.pdf>.

бути направлена відповідь (Російська Федерація, Республіка Казахстан).
Всі ці умови частково складають зміст скарги. У разі, якщо одна з умов не виконана, то звернення визнається анонімним і не підлягає розгляду. Не підлягають розгляду також повторні звернення (петиції) та ті, які подані з пропуском строку на оскарження рішення органу влади [1; 2];

2) скарга подається державною мовою. Наприклад, в Україні – українською, у Республіці Молдова – молдавською, у Російській Федерації – російською. Так само можливі варіанти подачі звернення іншою мовою. В Україні такою мовою може бути будь-яка мова, прийнятна для сторін, як правило, це російська мова або мова, яка визнана регіональною в тій чи іншій адміністративно-територіальній одиниці відповідно до норм Закону України «Про засади державної мовної політики» від 03.07.2012 № 5029-VI. В Республіці Молдова ж, крім як державною мовою, так званий заявник (скаржник) може подати петицію (скаргу) російською, гагаузькою чи іншою прийнятною мовою, залежно від місцевості проживання діаспор національних меншин [3]. В Республіці Білорусь скарга може бути подана російською мовою, так само як і в Республіці Казахстан [2; 4].

У Законі Республіки Молдова «Про подання петицій» та у Федеральному Законі Російської Федерації «Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації» передбачені також інші випадки, коли скарга не підлягає розгляду, а саме [1; 3]:

1) орган або посадова особа має право не розглядати по суті скарги, що містять образливі або нецензурні вислови, загрози національній безпеці, громадському порядку, життю, здоров'ю та майну посадової особи та членів її сім'ї;

Слід зазначити, що вищезгадані випадки не передбачені законодавством України як підстави для відмови уповноваженим органом

▪ Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmippa.pdf>.

виконавчої влади у розгляді звернення. Згідно із Законом України «Про звернення громадян» (ст. 26) «подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством» [6]. Таким чином, у вищевказаному Законі, не деталізовано яку відповідальність буде нести громадянин у разі подання звернення протиправного характеру і які дії має право вжити у зв'язку з цим орган, який уповноважений на розгляд скарги. У світлі цього, неможливо не підкреслити правильність підходу законодавця Республіки Молдова щодо цієї проблеми, а саме Законом «Про подання петицій» передбачено, що петиції, містять загрози національній безпеці, громадському порядку, життю і здоров'ю посадової особи та членів її сім'ї, а також погрози на адресу інших органів і/або посадових осіб або груп людей, надсилаються компетентним органам.

2) скарга, що написана нерозбірливим почерком або містить недостатню і непереконливу інформацію з порушеного питання не розглядається, про що орган або офіційна особа повідомляє заявника, за умови, якщо зазначені ім'я та адресу можна прочитати.

Строк розгляду скарги. Максимальний термін розгляду скарги громадянина уповноваженим органом, відповідно до законодавством Республіки Молдова, Російської Федерації, Республіки Казахстан, становить 60 робочих днів. Він застосовується у тих випадках, якщо скарга стосується великого обсягу інформації та органу, що розглядає скаргу необхідно:

-
- Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmippa.pdf>.

- 1) провести додаткові консультації для підготовки відповіді на звернення;
- 2) вивчити додаткові матеріали з метою їх використання при підготовці відповіді на звернення;
- 3) здійснити перевірку з виїздом на місце [2].

Строк розгляду скарги у 60 днів на 15 днів більше, ніж допустимий максимальний термін розгляду звернення громадянина на рішення, дії чи бездіяльність органу виконавчої влади в Україні. Великі часові рамки розгляду звернення у вказаних пострадянських країнах – негативний момент для всього провадження за скаргами громадян, оскільки відмінною рисою адміністративного оскарження від судового є його швидкість. В цьому плані законодавство України регулює порядок адміністративного оскарження більш прогресивно. У той же час законодавство цих країн встановлює вичерпний перелік підстав для продовження строку розгляду звернення громадянина, чого в свою чергу не відображено у Законі України «Про звернення громадян». Слід підкреслити, що найбільш швидкий порядок розгляду адміністративної скарги встановлено у Законі Республіки Білорусь «Про засади адміністративних процедур» та становить 30 днів, при чому продовження цього строку заборонено, натомість він може бути зменшений у випадках, передбачених чинним законодавством Білорусі [4].

Рішення за скаргою. Рішення за скаргою повинно бути обґрунтованим, повним та вмотивованим. У Законі України «Про звернення громадян», на жаль, не встановлено чіткого переліку процесуальних рішень за скаргою та їх зміст, так само як і в Російській Федерації, Республіці Молдова. Однак у таких державах як Білорусь та Казахстан в законодавстві чітко визначено які саме рішення приймає

▪ Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmippa.pdf>.

уповноважений орган на розгляд адміністративної скарги та його зміст. Як приклад, відповідно до Закону Республіки Білорусь «Про засади адміністративних процедур» при розгляді адміністративної скарги органом, приймається одне з таких рішень:

про залишення адміністративної скарги без розгляду;

про залишення адміністративного рішення без зміни, а адміністративної скарги без задоволення;

про скасування адміністративного рішення і прийняття нового адміністративного рішення;

про направлення адміністративної скарги до уповноваженого органу для повторного розгляду заяви заінтересованої особи із зазначенням допущених порушень та пропозиціями щодо їх усунення.

Рішення щодо адміністративної скарги приймається у письмовій формі, і в ньому повинні бути вказані: дата і реєстраційний номер рішення; найменування органу, що розглядає скаргу; відомості про зацікавленій особі (прізвище, власне ім'я, по батькові (якщо таке є), місце проживання (місце перебування); дата і реєстраційний номер оскаржуваного адміністративного рішення, прийнятого у письмовій формі; найменування уповноваженого органу, що прийняв адміністративне рішення; зміст оскаржуваного адміністративного рішення; підстави, за якими зацікавлена особа вважає оскаржуване адміністративне рішення неправомірним, фактичні обставини, встановлені при розгляді адміністративної скарги (не зазначаються у рішенні про залишення адміністративної скарги без розгляду); правові підстави та зміст прийнятого рішення з адміністративної скарги; підпис працівника органу, який розглядав скаргу, до компетенції якого відноситься підписання такого рішення [4].

▪ Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmippa.pdf>.

Відзначимо, що така детальна регламентація змісту рішення за скаргою є позитивною, та має бути використана та імплементована у законодавство інших пострадянських країн, зокрема й у вітчизняне.

Висновки. Проаналізувавши нормативні акти, що регулюють порядок адміністративного оскарження у деяких визначених нами пострадянських країнах, слід відмітити, що в їх законодавстві існують як схожі, так і відмінні риси, як негативні, так і позитивні моменти. Стверджувати про досконалість механізму реалізації права громадянина на оскарження рішень органів влади в тій чи іншій країні не є можливим. Однак певні положення з законодавства Республіки Молдова, Республіки Казахстан, Російської Федерації та особливо Республіки Білорусь, на наше переконання, можливо було б використати для удосконалення механізму адміністративного оскарження в Україні.

Список використаних джерел

1. Закон Російської Федерації «Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації» від 02.05.2006 N 59-ФЗ.
2. Закон Республіки Казахстан «Про порядок розгляду звернень фізичних та юридичних осіб» від 12.01.2007 № 221-III.
3. Закон Республіки Молдова «Про подачу петицій» від 19.07.1994 №190.
4. Закон Республіки Білорусь «Про засади адміністративних процедур» від 28.10.2008 №433-3.
5. Неугодников А. Относительно административного производства по жалобам / А. Неугодников // Современное измерение государства и права. – М. : Илион / под ред. В. И. Терентьев [и др.], 2008. - С. 102-104.

▪ Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmipra.pdf>.

6. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

Белікова М. І.

Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз

Оскарження рішень, дій або бездіяльності держави і його органів в адміністративному порядку є одним з механізмів забезпечення прав та законних інтересів людини і громадянина. Удосконалення механізму адміністративного оскарження – одне з першочергових завдань, яке стоїть перед законодавцем і вченими-правознавцями в Україні. Саме з цією метою автор проводить порівняльний аналіз правового регулювання адміністративного оскарження в Україні та Республіці Молдова, Республіці Казахстан, Республіці Білорусь, Російської Федерації, в результаті якого визначено позитивні аспекти зарубіжного законодавства, які можуть бути використані для удосконалення адміністративного оскарження в Україні.

Ключові слова: адміністративне оскарження, скарга, імплементація, порівняльно-правовий аналіз.

Беликова М. И.

Административное обжалование в Украине и в странах постсоветского пространства: сравнительно-правовой анализ

Обжалование решений, действий или бездействия государства и его органов в административном порядке является одним из механизмов

-
- Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmipra.pdf>.

обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина. Усовершенствование механизма административного обжалования – одна из первоочередных задач, которая стоит перед законодателем и учеными-правоведами в Украине. Именно с этой целью автор проводит сравнительный анализ правового регулирования административного обжалования в Украине и Республике Молдова, Республике Казахстан, Республике Белоруссия, Российской Федерации, в результате которого определены позитивные аспекты зарубежного законодательства, которые могут быть использованы для усовершенствования административного обжалования в Украине.

Ключевые слова: административное обжалование, жалоба, имплементация, сравнительно-правовой анализ.

Bielikova M. I.

Administrative appeal in Ukraine and in the countries of the former Soviet Union: comparative legal analysis

Appeals against decisions, actions or inaction of the state and its agencies in the administrative order is one of the mechanisms for ensuring the rights and legitimate interests of citizens. Improve the mechanism of administrative review is one of the first task faced by legislators and legal scholars in Ukraine. With this purpose, the author provides a comparative analysis of the legal regulation of administrative appeal in Ukraine and the Republic of Moldova, the Republic of Kazakhstan, the Republic of Belarus, the Russian Federation, which identified positive aspects of the foreign laws that can be used to improve administrative appeal in Ukraine.

Key words: administrative appeal, complaint, implementation, comparative legal analysis.

-
- Адміністративне оскарження в Україні та в країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз / М. І. Белікова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15bmippa.pdf>.