

**ЩОДО ПЕРЕГЛЯДУ ЮРИСДИКЦІЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПОРЯДКУ**

Розкрито зміст процедури перегляду юрисдикційних адміністративних актів, висвітлено основні проблеми, що пов'язані з такою процедурою. Узагальнено основні точки зору з цього питання, проблемні місця в законодавстві та можливі шляхи їх вирішення.

Раскрыто содержание процедуры пересмотра юрисдикционных административных актов, освещены основные проблемы, связанные с такой процедурой. Обобщены основные точки зрения по этому вопросу, проблемные места в законодательстве и возможные пути их решения.

The content of jurisdictional administrative acts' review procedure is considered. The main problems connected with such a procedure are elucidated. The main points of view concerning this problem, gaps in legislation and possible ways of their solving are generalized.

Адміністративні акти, які приймаються у зв'язку з вчиненням правопорушень, мають назву юрисдикційні адміністративні акти (далі – акти). Щоденно органами внутрішніх справ (далі – ОВС) приймаються тисячі таких актів. На жаль, доводиться констатувати, що сьогодні велика кількість актів приймається з порушенням законодавства, прав і свобод приватних осіб. Виникає потреба перегляду неправомірних адміністративних актів. У даній статті ми спробуємо проаналізувати проблеми,

що виникають у зв'язку з переглядом юрисдикційних адміністративних актів ОВС в адміністративному порядку, узагальнити основні точки зору з цього питання, вказати на проблемні місця в законодавстві та можливі шляхи їх вирішення.

Вказану проблему розробляли такі авторитетні вчені, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Р. Ф. Васильєв, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, І. М. Пахомов та ін. Незважаючи на ряд важливих положень, сформульованих у їхніх працях, залишаються невирішені питання.

У законодавстві України закріплено два способи захисту від неправомірного адміністративного акта – судовий та адміністративний. Так, ч. 1 ст. 55 Конституції України вказує, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Надаючи офіційне тлумачення вказаної статті, Конституційний Суд України зазначає, що скарги на рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [1]. Таким чином, оскарження в адміністративному порядку не є обмеженням для судового оскарження. Адміністративне оскарження не є обов'язковою умовою перед зверненням до суду. Висловлюючись з цього приводу, В. П. Тимошук зазначає, що, незважаючи на всю фундаментальність права на судовий захист, законодавець може встановлювати попередні механізми досудового оскарження рішень, дій та бездіяльності адміністрації для з'ясування відповіді на питання про те, чи існує взагалі правовий спір у конкретній ситуації. Встановлення адміністративного оскарження обов'язковою передумовою для звернення до суду дозволяє також вирішити проблему паралельного судового та адміністративного оскарження одного рішення [2, с. 153–154]. Таким чином В. П. Тимошук наполягає на обов'язковому встановленні процедури адміністративного оскарження перед зверненням до суду. При цьому дослідник виділяє ряд переваг адміністративного оскарження перед судовим: його оперативність, меншу формалізованість та економічність і для скаргника, і для держави. Ефективне адміністративне оскарження

суттєво зменшує навантаження і на судову владу [2, с. 154]. В. А. Сьоміна вказує на те, що, незважаючи на існування певних недоліків, позасудовий механізм вирішення адміністративно-правових спорів дає змогу оперативно та матеріально необтяжливо (безкоштовно) для особи розглянути спір, усунути порушення законності, відновити порушені права. При цьому вчена наводить статистичні дані: опитування громадян у місті Київ та Київській області (всього опитано 446 осіб) показало, що 340 (77 %) з них визнали ефективним оскаржувати рішення органів влади до вищих за рівнем компетенції органів [3, с. 52].

Порядок оскарження юрисдикційних актів закріплений в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [4] та Законі України «Про звернення громадян» (далі – Закон) [5]. Однак варто зазначити, що в ст. 12 Закону вказується, що дія цього Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлених кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством і законодавством про захист економічної конкуренції. Таким чином, Закон виділяє порядок «спеціальних» оскаржень. Як справедливо було зазначено, до спеціального оскарження належить і адміністративне, яке має бути врегульованим адміністративно-процесуальним законодавством України, конкретно Адміністративно-процесуальним кодексом [3, с. 123]. Дане положення необхідно уточнити в частині того, що правове регулювання оскарження в адміністративному порядку повинно здійснюватись Адміністративно-процедурним кодексом України, який має бути прийнятий якнайшвидше.

Повертаючись до діючого законодавства, зазначимо, що в ст. 287 КУпАП вказано, що постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення зазначається в ст. 288 КУпАП, згідно з якою скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлене законодавством України. Постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства, з особливостями, встановленими цим Кодексом. Більш детально порядок подання скарги регламентовано в ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», де вказано, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масо-

вої інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду. Водночас у ст. 7 Закону міститься важливе положення про заборону направляти скарги громадян для розгляду тим органом або посадовою особою, дії чи рішення яких оскаржуються. Звичайно це дуже важлива норма, спрямована на гарантування безсторонності суб'єкта розгляду скарги. Проте на практиці ситуація є неоднозначною, адже нерідко керівник, вимагаючи доповідну чи пояснювальну записку від працівника адміністративного органу, дії якого оскаржуються, і не заслуховуючи при цьому скаржника, фактично орієнтується на позицію підлеглого. Підстав для подання клопотання про усунення (відвід) від провадження посадової або службової особи, яка може мати особистий (приватний) інтерес у результатах вирішення справи, Законом України «Про звернення громадян» не передбачено [2, с. 90]. Важливе положення з цього приводу міститься в ст. 12 Проекту Адміністративно-процедурного Кодексу України (даалі – Проект АПК) [6]. Згідно з ч. 1 даної статті не допускається будь-яка неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи. Частина 2 статті вказує на те, що адміністративний орган запобігає конфлікту інтересів, не допускаючи участі посадових і службових осіб у розгляді та вирішенні адміністративної справи, якщо це пов'язано або може бути пов'язано з їх особистою, прямою чи опосередкованою (непрямою) заінтересованістю у результатах розгляду та/або вирішенні адміністративної справи або з інтересами їх близьких родичів. Також ми повністю погоджуємося з думкою про те, що для гарантування неупередженості (об'єктивності) розгляду спору в адміністративному порядку доцільно поряд з оскарженням до вищих органів (посадових осіб) розвивати спеціальні апеляційні інституції та процедури. Зокрема доцільно поширювати практику утворення органів з розгляду адміністративних скарг, які б формувалися із залученням громадськості (не з числа службовців адміністративного органу). Особливо ефективними можуть бути такі інституції при органах місцевого самоврядування та при органах виконавчої влади, у яких має місце великий обсяг скарг [2, с. 172]. Частково дана проблема вирішується в Указі Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [7].

Згідно з даним Указом визнається за необхідне для сприяння громадянам у вирішенні за місцем їх проживання питань, з якими вони звертаються до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, утворити при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних державних адміністраціях постійно діючі комісії з питань розгляду звернень громадян на чолі з керівниками відповідних органів із включенням до їх складу представників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів. На нашу думку, крім зазначених осіб, до складу таких комісій необхідно залучати й громадськість.

На окрему увагу заслуговує питання визначення строку подання скарг. Так, відповідно до ст. 288 КУпАП, скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом зі справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати. У ст. 17 Закону зазначається, що скарга на рішення, що оскаржується, 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. Дане положення конфліктує зі ст. 289 КУпАП, згідно з якою скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. Зі змісту ст. 289 КУпАП випливає, що у разі пропущення строку оскарження без поважних причин він не поновлюється [8, с. 69]. Запровадження десятиденного строку, на нашу думку, є логічним з точки зору виконання постанов про адміністративне правопорушення, адже згідно зі ст. 291 КУпАП постанова адміністративного органу (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку оскарження (опротестування) цієї постанови. Виняток з цього правила становить застосування такого заходу адміністративного стягнення, як попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення. Такі постанови виконуються шляхом їх оголошення, тобто на момент оскарження вони вже виконані [8, с. 69–70]. Також ст. 289 КУпАП містить важливе положення про те, що в разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу. При цьому в статті не наводиться перелік поважних причин, з яких строк може бути пропущений, а питання поновлення пропущеного строку вирішується на розсуд органу (посадової особи), який розглядає

скаргу. Отже, вважаємо за необхідне встановлення переліку хоча б основних поважних причин пропущення строку та закріплення саме обов'язку органу (посадової особи) поновлення пропущеного з поважних причин строку оскарження за клопотанням особи. Звичайно, йдеться не про закріплення вичерпного переліку поважних причин, а ще раз наголошується на необхідності закріплення основних поважних причин, що дозволило б уникнути ряду зловживань з боку посадовців. На підтримку даного положення можемо зазначити, що в Проекті АПК, зокрема в ч. 3 ст. 102, зазначається, що пропущений у зв'язку з хворобою, відрядженням чи з інших поважних причин строк подання скарги може бути продовжено суб'єктом розгляду скарги за зверненням оскаржувача. Водночас вважаємо за необхідне уточнення даної норми, зокрема стосовно хвороби, визнання її тяжкою, а також доповнення такими причинами, як смерть або тяжка хвороба (що потребує догляд за хворим) близьких родичів, стихійне лихо тощо.

Відповідно до ст. 293 КУпАП, розглядаючи скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень: 1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення; 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; 3) скасовує постанову і закриває справу; 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, однак щоб стягнення не було посилено. Отже, наявне важливе положення про недопущення погіршення стану скажника. Також необхідно зазначити, що ні в Законі України «Про звернення громадян», ні в КУпАП не закріплено обов'язку органу (посадової особи) залучати до розгляду справи та обов'язку повідомляти про рішення, прийняті по справі, всіх заінтересованих осіб, прав та законних інтересів яких може стосуватись рішення. Також до недоліків законодавства, що регулює порядок адміністративного оскарження юрисдикційних актів, віднесено недостатню регламентованість права особи бути вислуханою та права доступу до матеріалів справи [2, с. 89]. Так, у ст. 18 Закону закріплене право громадянина особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; ознайомлюватись з матеріалами перевірки; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги. А в ст. 19 Закону серед обов'язків органів (посадових осіб) щодо розгляду заяв та скарг закріплено обов'язок на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу. Однак питання щодо механізму реалізації за-

значених прав та виконання обов'язків залишається відкритим внаслідок того, що на законодавчому рівні даний механізм не знайшов свого закріплення. Важливо закріпити положення про обов'язок саме органу (посадової особи) запрошувати заінтересовану особу (прав і інтересів якої може стосуватися прийняте рішення) на засідання органу з розгляду скарги та закріпити право особи ознайомлюватись саме з матеріалами справи, а не перевірки. Часткове вирішення даної проблеми можна знайти в ст. 16 Проекту АПК, згідно з якою адміністративний орган зобов'язаний інформувати громадян про свою діяльність, забезпечити відповідно до Конституції та законів України реалізацію права особи на отримання інформації, в тому числі щодо розгляду адміністративної справи, включаючи ознайомлення з матеріалами, які не містять державну таємницю або іншу охоронювану законом конфіденційну інформацію. У ч. 2 ст. 20 Проекту АПК зазначено, що особа під час розгляду адміністративної справи має право бути вислуханою адміністративним органом до прийняття адміністративного акта.

Отже, сучасний стан процедури перегляду юрисдикційних адміністративних актів в адміністративному порядку потребує розвитку та доповнення. Серед основних питань, що повинні бути вирішені, варто виділити наступні: належне закріплення процедури на законодавчому рівні; забезпечення неупередженості суб'єкта розгляду скарги; чітка обґрунтованість та єдине визначення процесуальних строків; віднесення процедури перегляду юрисдикційних актів до «спеціальних» оскаржень, яке б регулювалось спеціальним законодавством; доцільність забезпечення участі у вирішенні справи всіх заінтересованих осіб; розширення прав скаргників та забезпечення реального механізму їх реалізації тощо. Вказані та багато інших проблем процедури перегляду адміністративних актів в адміністративному порядку можуть бути вирішені з прийняттям Адміністративно-процедурного кодексу України.

Список літератури: 1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України та ст. 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Г. П. Дзюби щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листоп. 1997 р. № 6-зп // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1377. 2. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Віктор Павлович Тимошук. – К., 2009. – 214 с. 3. Сьоміна В. А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Валентина Анатоліївна Сьоміна. – Х., 2004. – 214 с. 4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : за станом на 7 груд. 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122. – 3 наступними змінами. 5. Про звернення

громадян : закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256. – З наступними змінами. 6. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073. – Інформація за станом на 18 лип. 2008 р. 7. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : указ Президента України від 7 лют. 2008 р. № 109/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 10. – С. 239. 8. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. – Вид. 2-ге доп. та перероб. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.

Надійшла до редколегії 17.06.2010