

*Ольга Федорівна Андрійко,
в.о. завідувача відділу
проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України*

*Людмила Євгенівна Кисіль,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

ПРАВА І СВОБОДИ ГРОМАДЯН ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Права і свободи громадян, закріплені Конституцією України, не є вичерпними, вони не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод громадян. Ці конституційні положення є визначальними і для прав і свобод громадян у відносинах, що регулюються нормами адміністративного права.

Посилення регулятивної функції адміністративного права сьогодні спостерігається не лише у відносинах між органами публічної адміністрації, а й між органами публічної адміністрації та громадянами. Адміністративне право, унормовуючи організацію та діяльність публічної адміністрації, спрямованих на ефективне виконання поставлених завдань, має захищати законні інтереси і права громадян. Відносини, що виникають між органами публічної адміністрації і громадянами, регулюються нормами адміністративного права і є адміністративно-правовими відносинами. За структурним складом адміністративні правовідносини за участю громадян є такими ж, як і правовідносини за участю інших суб'єктів. Разом з тим, вони мають певні особливості. Одним із учасників таких відносин є громадянин, який виступає не як суб'єкт, що представляє публічні інтереси, а такий, що реалізує свої власні права і свободи, відстоюючи свої інтереси у сфері діяльності публічної адміністрації.

Залежно від суб'єкта, що ініціює виникнення таких відносин, (органи публічної адміністрації чи громадяни), вони можуть визначатися як адміністративно-правові відносини за ініціативою органа публічної адміністрації та адміністративно-правові відносини за ініціативою громадянина.

Відносини між громадянами та органами публічної адміністрації за ініціативи громадян виникають за таких підстав:

- реалізація громадянами своїх прав у сфері функціонування органів публічної адміністрації;
- виконання громадянами передбачених законодавством обов'язків у сфері функціонування публічної адміністрації;
- порушення органами публічної адміністрації, їх посадовими особами інтересів громадян, що охороняються законом.

Підставами виникнення відносин між органами публічної адміністрації за їх ініціативою і громадянами можуть бути:

- порушення громадянами своїх обов'язків, передбачених адміністративно-правовими нормами;
- невиконання загальнообов'язкових приписів, передбачених законодавством.

Слід зауважити, що в літературі спостерігаються підходи, за яких відносини між громадянами і органами публічної адміністрації розглядаються як відносини рівнопорядковості, на відміну від відносин

підпорядкованості між органами публічної адміністрації. Однак, такі відносини, вважаємо, не відносяться ні до відносин рівнопорядкованості, ні підпорядкованості. Громадяни не є суб'єктами, підпорядкованими органам публічної адміністрації. Органи публічної адміністрації діють у межах компетенції, визначеної і закріпленої нормами адміністративного права, тоді як громадянин діє в межах встановлених нормами права свобод. Дії органу публічної адміністрації чітко визначені: він має зобов'язання та несе відповідальність за їх належне виконання. Права і свободи громадянина, закріплені Конституцією України, не є вичерпними. Вони гарантуються і не можуть бути скасованими.

У ст. 3 Конституції України зазначається, що утвердження прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Завданням адміністративно-правового регулювання, насамперед, є забезпечення таких прав і свобод. Одним із інструментів такого забезпечення є інститут адміністративного оскарження.

Загальні засади інституту адміністративного оскарження визначено Законом України «Про звернення громадян» (далі — Закон) від 2 жовтня 1996 р. (далі — Закон), згідно якого скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб (ст. 3 Закону). В даному визначенні передбачено лише процедуру захисту прав та законних інтересів громадянина, а не людини взагалі.

Предметом скарги є рішення, дії чи бездіяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян або їх посадових чи службових осіб, а підставою — порушення внаслідок цього прав і законних інтересів чи свобод громадян; створення перешкод для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; покладення на особу обов'язків, які не передбачені законодавством або незаконне притягнення особи до відповідальності.

Згідно із ст. 5 Закону у скарзі має бути зазначене прізвище, ім'я, по-батькові, місце проживання громадянина, викладено суть скарги та відповідні прохання чи вимоги. Скарга може бути усною (викладеною громадянином і записаною посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовою (підписана громадянином із зазначенням дати), подаватися як окремою особою, так і групою осіб; надісланою поштою або переданою громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені згідно до вимог чинного законодавства. Такими уповноваженими особами можуть виступати законні представники (стосовно скарг в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб), трудовий колектив чи громадська організація, яка здійснює правозахисну діяльність. До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Досить важливою є положення ч. 4 ст. 7 Закону, відповідно до якого забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дію чи бездіяльність, рішення яких оскаржуються, де викладені, по суті, основні вимоги принципу неупередженості. Втім, на нашу думку, законодавцю не вдалося забезпечити реалізацію даного принципу при розгляді скарг, оскільки вищезгаданим Законом не передбачено ні підстав, ні процедури відводу зацікавленої посадової особи від провадження за скаргою. Реальність же засвідчує, що на практиці принцип неупередженості не діє, досить часто скарга розглядається тією ж посадовою особою чи органом, дії яких оскаржуються.

Терміни подання скарги визначені ст. 17 Закону — а саме, рік з моменту прийняття рішення, що оскаржується, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Однак, при наявності поважних причин, зазначені терміни можуть бути поновлені органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу. Такий підхід законодавця до питання термінів подання скарги обумовлений, на нашу думку, відсутністю механізму ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням, і породжує проблему повернення у попередній стан у разі скасування рішення органу чи посадової (службової) особи, що вже виконано.

Досить важливими є положення Закону, згідно яких скарги, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю і розгляду. Забороняється відмова в прийнятті та розгляді скарги з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення. Разом з тим, подання громадянином скарги, яка містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, підприємств, установ і організацій різних форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тяг-

не за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством. При цьому витрати, зроблені органом державної влади, установою, організацією різних форм власності, об'єднанням громадян, засобами масової інформації у зв'язку з перевіркою звернень, які містять завідомо неправдиві відомості, можуть бути стягнуті з громадянина за рішенням суду.

Суб'єктами адміністративного оскарження, відповідно до ст. 1 Закону, є громадяни України. Можливість іноземних громадян та осіб без громадянства оскаржити рішення органів виконавчої влади ставиться у пряму залежність від їх законного перебування на території України.

Законодавчо не визначеним залишається реальний механізм забезпечення прав громадянина «бути присутнім при розгляді скарги», якщо, як правило, такий розгляд здійснюється посадовою або службовою особою одноособово. Для присутності на розгляді скарги потрібне прохання громадянина, що суперечить принципу відкритості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Не передбачено в Законі і визнаного в європейському законодавстві права громадянина бути вислуханим перед прийняттям рішення, що, практично, нівелює право громадянина «особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу». Замість права особи знайомитися з матеріалами справи згаданий закон передбачає лише право знайомитися з матеріалами перевірки.

Визначений порядок розгляду скарг встановлює безоплатність цієї процедури для скаржника. І хоча дана норма закону поширюється на різні види звернень громадян, однак, для більшості проваджень спеціальним законодавством офіційно встановлено певну плату. Без внесення плати в багатьох випадках не тільки неможливо отримати рішення, а й взагалі подати звернення. Зокрема, це стосується законодавства у сфері підприємництва, діяльності дозвільної системи та внутрішніх справ, РАГСу тощо.

Терміни розгляду скарг визначені ст. 20 Закону — не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення — невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання. Такий підхід законодавця до визначення строків розгляду скарг громадян спонукає до того, що на практиці майже не використовується мінімальний 15-денний строк. А конструкція «потребує додаткового вивчення» не дозволяє оцінити правомірність використання місячного строку щодо більшості скарг. З таких позицій вбачається доцільним встановити у законодавстві чіткі підстави для застосування скорочених чи продовжених строків.

Якщо у місячний термін вирішити зазначені у скарзі питання неможливо, керівник уповноваженого органу або його заступник встановлюють необхідний термін для її розгляду, про що повідомляється особі, яка подала скаргу. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у скарзі, не може перевищувати 45 днів. В першочерговому порядку розглядаються скарги громадян, які мають встановлені законодавством пільги.

У разі задоволення скарги орган або посадова особа, які прийняли неправомірне рішення по зверненню громадянина, відшкодовують завдані йому такі матеріальні збитки: 1) пов'язані з поданням і розглядом скарги; 2) обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу; 3) втрачений за цей час заробіток. У свою чергу, спори про стягнення зазначених витрат розглядаються у судовому порядку.

Моральні збитки, завдані громадянину неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги, відшкодовуються в порядку, встановленому чинним законодавством при наявності вимоги громадянина про таке відшкодування, у грошовому вираженні, визначеному судом. Особливості відшкодування громадянину моральних збитків визначено Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31 березня 1995р № 4. Зокрема, у п. 10-1 зазначається, що при розгляді справ за позовами про відшкодування моральної шкоди на підставі ст. 56 Конституції України судам слід мати на увазі, що при встановленні факту заподіяння такої шкоди незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади, органами місцевого самоврядування або їх посадових чи службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, вона підлягає відшкодуванню за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування. Дія цієї норми не поширюється на випадки заподіяння моральної шкоди рішеннями, діями чи бездіяльністю недержавних органів, їх посадових чи службових осіб. Така шкода, за наявності відповідних підстав, може бути відшкодована на підставі Цивільного кодексу України чи іншого законодавства.

При вирішенні спору у суді про відшкодування моральної шкоди, заподіяної громадянину незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади, його посадовими чи службовими

особами, відповідачем у такій справі є відповідні державні органи, якщо це передбачено законом. Якщо ж законом чи іншим нормативним актом це не передбачено або в ньому зазначено, що шкода відшкодовується державою (за рахунок держави), то поряд з державним органом суд притягує як відповідача відповідний орган Державної казначейської служби України.

Контроль за дотриманням законодавства про адміністративне оскарження здійснюють відповідно до своїх повноважень Верховна Рада України, народні депутати України та депутати місцевих рад, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та ради і їх виконавчі комітети, а також міністерства та інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій.

Окрім Закону України «Про звернення громадян», процедура подачі і розгляду скарг громадян та їх особистого прийому органами публічного управління регламентується також чисельними підзаконними нормативними актами, обумовленими відомчою специфікою органів.

Процедурні особливості розгляду скарг посадовими особами відповідних органів часто стають суттєвими перепонами на шляху реалізації законних прав громадян, оскільки, по-перше, деякі з таких нормативних актів навіть не були опубліковані у провідних юридичних виданнях. По-друге, відомчі нормативні акти містять певні особливості щодо розгляду, реєстрації, зберігання та інших процедур стосовно звернень громадян, які не завжди можна вважати доцільними та обґрунтованими.

Вирішення проблеми захисту прав і свобод громадян знайшло своє відображення у проекті Адміністративно-процедурного кодексу [1], передбаченого в Концепції адміністративної реформи. В проекті Кодексу, на відміну від згаданого Закону, право на адміністративне оскарження виділено в окремий V розділ, де, зокрема, пропонується:

- розглядати право на адміністративне оскарження як звернення з вимогою про захист в позасудовому порядку відповідно до цього Кодексу, якщо адміністративним актом чи його виконанням порушені чи можуть бути порушені права, свободи чи законні інтереси фізичної чи юридичної особи. При цьому оскаржуватися можуть законність та/або доцільність адміністративного акту;

- оскарження процедурного рішення, дії адміністративного органу здійснювати після прийняття адміністративного акту, за винятком таких оскаржень: 1) відмови в порушенні адміністративного провадження; 2) відмови у наданні статусу заінтересованої особи; 3) відмови щодо відводу посадової або службової особи адміністративного органу; 4) рішення про тимчасове зупинення або закриття адміністративного провадження; 5) відмови у наданні доступу до матеріалів справи або обмеженні права особи на ознайомлення з ними; 6) інших процедурних дій і рішень, якщо це прямо передбачено законодавством;

- оскаржувати бездіяльність адміністративного органу у випадку неприйняття адміністративного акту у встановлений законом строк або очевидного зволікання з розглядом адміністративної справи;

- створити комісію при адміністративному органі (ст. 101 Проекту), яка б діяла на громадських засадах як суб'єкт розгляду скарг. У випадку, якщо адміністративним органом комісія з розгляду скарг не утворена, суб'єктом розгляду скарги є вищий відносно адміністративного органу, що розглядав адміністративну справу, орган виконавчої влади, орган чи посадова особа місцевого самоврядування;

- обмежити строки на подання скарг (ст. 102 проекту Кодексу) до 30 днів після набрання чинності адміністративним актом або 30 днів з моменту, коли особа, права і законні інтереси якої зачіпає адміністративний акт, але яка не була залучена до адміністративного провадження, дізналася або повинна була дізнатися про адміністративний акт. При цьому, поважними причинами, які дають право на продовження строку на подання скарги, визнаються хвороба, відрядження тощо;

- чітко врегулювати порядок подання скарги в адміністративному порядку — до органу, який прийняв адміністративний акт. Цей орган не пізніше наступного після отримання скарги дня разом з матеріалами справи передає скаргу суб'єкту розгляду;

- передбачити таку нову форму скарги як електронний документ, який повинен відповідати вимогам законодавства про електронні документи та електронний документообіг;

- у разі відсутності вищого органу, передбачити право особи звернутися до адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, з проханням про його перегляд (ст. 104 проекту Кодексу). Такий перегляд здійснюється за правилами, встановленими розділом V проекту Кодексу;

- закріпити наслідки подання скарги — тимчасове зупинення дії адміністративного акту, який оскар-

жується, крім випадків, передбачених законом. При цьому, відкладальна дія скарги триває до вирішення адміністративної справи за скаргою.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що прийняття Адміністративно-процедурного кодексу надасть додаткових гарантій захисту прав, свобод і законних інтересів не лише громадян України, а й юридичних осіб у процесі адміністративного оскарження.

Використані джерела:

1. *Проект* Адміністративно-процедурного кодексу станом на 3 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

Андрійко О. Ф., Кисіль Л. Є. Права і свободи громадян як суб'єктів адміністративних правовідносин.

У статті акцентується увага на посиленні регулятивної функції адміністративного права. Розглядаються проблеми адміністративно-правового забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади. Визначаються найбільш поширені види адміністративно-правових відносин, що виникають за участю громадян. Аналізуються специфічні ознаки таких відносин, їх структура та зміст. Основна увага приділена інституту адміністративного оскарження.

Ключові слова: права і свободи громадян, адміністративні правовідносини, суб'єкт адміністративного оскарження, скарга, порядок розгляду скарг.

Андрійко О. Ф., Кисель Л. Е. Права и свободы граждан как субъектов административных правоотношений.

В статье акцентируется внимание на усилении регулятивной функции административного права. Рассматриваются проблемы административно-правового обеспечения реализации и защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти. Определяются наиболее распространенные виды административно-правовых отношений, которые возникают при участии граждан. Анализируются специфические черты таких отношений, их структура и содержание. Основное внимание уделено институту административного обжалования.

Ключевые слова: права и свободы граждан, административные правоотношения, субъект административного обжалования, жалоба, порядок рассмотрения жалоб.

Andriiko O., Kysil L. Rights and freedoms of citizens as the subjects of administrative and legal relations.

The article focuses on strengthening the regulatory functions of administrative law. Administrative and legal problems of implementation and protection of human rights and freedoms in the sphere of the executive power are suggested. The author also identifies the most common types of administrative legal relations arising from the participation of citizens and examines the specific features of such relationship, their structure and content. Special attention is paid to legal institution of administrative appeal.

Key words: rights and freedoms of citizens, administrative and legal relationships, subject of an administrative appeal, complaint, and grievance procedures.