

АДМІНІСТРАТИВНЕ (ПОЗАСУДОВЕ) ОСКАРЖЕННЯ ЯК АЛЬТЕРНАТИВА СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ

Україна має давні традиції написання скарг для їх подальшої подачі на вищі рівні влади. За багатовікову історію цього процесу в народній свідомості склалися певні стійкі стереотипи в поглядах на природу і структуру влади. З іншого боку так само виробився певний список формальних підходів до вирішення проблем, що піднімаються в документах, які ускладнюють прямий доступ до діалогу вищих рівнів влади і суспільства.

Судебник 1497 року дозволяв звертатися з чолобитними аж до персони государя, в наступному аналогічному нормативному документі – Судебнику 1550 року – вже була детальніше визначена процедура подачі подібного роду паперів [1]. Згідно статті 20 глави II Соборного укладення 1649 року [2], скаржники не могли безпосередньо звертатися до монарха; встановлювалася певна субординація подачі чолобитних, зав'язана на ієрархічній структурі наказів. Тільки у разі відмови в прийомі чолобитної або неможливості вирішення даного питання на рівні наказу документ переходив на суд самого царя. Петро I, бажаючи звільнитися від все більш зростаючого валу скаржників ввів посаду рекетмейстера [3], “фахівця з роботи із зверненнями громадян”, але з ширшими повноваженнями. Процедура подачі чолобитних ускладнилася, але разом з тим набула чіткішої організаційної структури, що діяли на постійній підставі. Катерина I після смерті свого вінченосного чоловіка позбавила рекетмейстера значних повноважень: тепер через нього вже не можна було оскаржити імператорові рішення нижчих інстанцій, надалі ця процедура здійснювалася через Сенат [4]. Катерина II структурувала процес подачі чолобитних своїм Маніфестом про порядок розгляду скарг і прохань на ім'я вінченосної персони, виділивши в окрему категорію справи, що підлягають судочинству [5] (розділилося адміністративне і судове діловодство). За відомим Маніфестом 1 січня 1810 року (про Державну Раду) був створений спеціальний орган для роботи з кореспонденцією, що поступає на ім'я монарха з боку його підданих – Комісія прохань [6], пізніше в 1890 році перетворена в Канцелярію Його Імператорської Величності по ухваленню прохань.

За радянських часів правила подачі скарг довгий час не регламентувалися основними законами країни, у тому числі і, наприклад, Конституцією 1936 року, продовжуючи діяти на основі підзаконних актів, або в кращому разі, на підставі ухвал ЦВК СРСР і ЦК КПРС. Тільки 12 квітня 1968 року Президія Верховної Ради СРСР прийняла Указ “Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян” [7], а у вищому Законі країни право громадян на звернення у владу знайшло своє віддзеркалення в Конституції СРСР 1977 року [8].

На даний час питання практичної реалізації громадянами України права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також деякі процедурні питання розгляду таких звернень

регулюють Конституція України [9], Закон України “Про звернення громадян” [10], указ Президента України від 07 лютого 2008 року № 109/2008 “Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” [11], постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 “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” [12] та інші правові акти.

Чинне адміністративне законодавство України потребує радикального оновлення, результатом якого має стати запровадження нової ідеології функціонування органів влади як діяльності щодо забезпечення реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [13], що також впливає із положень Концепції адміністративної реформи в Україні [14], Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [15].

Вказані нормативні акти є правовою основою “запровадження механізму адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об’єднань громадян, засобів масової інформації, посадової особи у порядку підлеглості вищому органу або посадових осіб” [16].

В юридичній літературі зустрічається використання термінів: досудове оскарження, позасудове оскарження, несудове оскарження, внутрішньоадміністративне провадження, адміністративне (позасудове) оскарження. За цими відмінностями найменувань ховаються деякі відмінності і в змістовному розумінні цих процедур, проте, загальна позиція фіксується однозначно. У будь-якому випадку, це альтернативи судовому розгляду між громадянами, організаціями і державними органами з обов’язковим збереженням права судового оскарження [17].

У адміністративно-правовій науці під поняттям “досудовий порядок оскарження” прийнято розуміти процедуру, яка передбачає до звернення зі скаргою до суду обов’язкову попередню стадію звернення з цією скаргою в органи публічної адміністрації. Тобто до тих пір, поки у громадянина немає відмови в задоволенні скарги від органів публічної адміністрації, судове оскарження неможливе [18]. Подібна адміністративна преюдиція широко поширена в Європі. У нашій країні передбачена можливість альтернативного підходу в подачі скарг, тому більш коректно говорити або про адміністративний (позасудовий), або про судовий порядок оскарження.

Проте, слід ще раз обмовитися, що існують досудові процедури, як обов’язковий елемент адміністративної преюдиції (тобто, як обов’язковий елемент судового розгляду суперечок), а є – адміністративні процедури (які іноді називають “розглядом скарг громадян в адміністративному порядку”), що не обов’язково передують судовому розгляду, і викликають певне альтернативне відношення громадянина. Він може бути задоволений тією ситуацією, що склалася, яка пов’язана з розглядом його суперечки в адміністративному порядку і не буде потрібно подальше звернення в судові інстанції. Але в чинному

законодавстві поки немає положень, які б передували цій адміністративній юрисдикції і преюдиції [19].

Позасудовий і досудовий розгляд суперечок, у тому числі і адміністративних справ, був відомий ще союзному законодавству, так, наприклад, Указом від 14 березня 1955 року Президії Верховної Ради СРСР було передбачено вилучення з ведення народних судів справ по спорах між державними, кооперативними (окрім колгоспів) і іншими громадськими організаціями на суму до ста карбованців [20].

Проблема досудового оскарження довгий час знаходиться в центрі уваги і міжнародного права. З початку 80-х років спеціально створеним комітетом Ради Європи був розроблений і прийнятий досить довгий список рекомендацій з питань адміністративного права [21]. Так, наприклад, з 2001 року діє Рекомендація Комітету міністрів держав-членів Ради Європи по альтернативах судовому розгляду спорів між органами виконавчої влади і приватними особами [22]. Прийняття актів, які регулюють адміністративні процедури країнами-членами Ради Європи, передбачено, зокрема, Резолюцією №(77)31 спрямованої на захист особи, щодо актів адміністративних органів; Рекомендацією № R(80)2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами та ін.

Стандарти, що деталізують права громадян дають можливість вимагати відповідності до них послуг, що надаються державою. Тому необхідно розробити законодавство, завдяки якому можна буде створити в Україні інститути, що дозволяють в позасудовому порядку оскаржити рішення державних органів.

Не можна не погодитися з думкою, що позасудове оскарження дій і рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування і їх посадовців громадянами і організаціями потребує спеціального правового регулювання. Таке оскарження повинне розглядатися як необхідний інструмент захисту законних інтересів, прав громадян і організацій.

Навіть при поверхневому аналізі чинного законодавства, що містить елементи позасудового оскарження (Податковий кодекс, Митний кодекс, тощо), можна виділити характерні недоліки правового регулювання:

1. Порядок оскарження встановлений тільки для громадян, але не для організацій.

2. Діє лише один канал оскарження, по інстанції вищестоящому керівникові, державному органу.

3. Порядок оскарження встановлений лише у загальних рисах, в рамках загальної процедури розгляду звернень громадян.

4. Порядок оскарження встановлений без урахування специфіки оскарження дій, рішень органів державної влади органів місцевого самоврядування і їх посадовців.

5. Не встановлений обов'язок винного посадовця усунути порушення або помилку і навіть, іноді, не встановлений обов'язок прийняти до розгляду претензію.

6. Не встановлена відповідальність винного за відмову розглянути претензію, необґрунтована відмова в її задоволенні і в усуненні наслідків.

Основні проблеми, що породжують необхідність позасудового оскарження, – це відсутність зацікавленості державних органів, посадовців в розгляді претензій громадян і організацій, в усуненні допущених помилок; відсутність механізмів впливу громадян і організацій на якість державного управління, державних послуг. Крім того, такими проблемами є відсутність механізмів примирливого вирішення спору; відсутність для організацій яких-небудь законних механізмів позасудового оскарження. Також необхідність позасудового оскарження пов'язана з надмірним навантаженням на суди; надзвичайно низькою ефективністю існуючої системи позасудового оскарження; затратністю судових процедур, які іноді виявляються дорожчими за предмет спору [23].

Врешті-решт, відсутність механізмів позасудового оскарження є перепорою для виконання ключових завдань адміністративної реформи:

- підвищення якості і доступності державних послуг;
- істотного зниження витрат бізнесу на подолання необґрунтованого втручання держави в економіку;
- зростання довіри громадян і організацій до державних органів.

Література

1. Российское законодательство X-XX веков. Т. 2., -М., 1985. С. 54-62, 97-120.
2. Там само. Т. 3. -М., 1985. С. 83-257.
3. Законодательство Петра Первого. - М., 1997. С. 86.
4. Миронов М.А. Власть и народ: обратная связь. - М., 1999, С. 10-21.
5. Полное Собрание законов Российской империи. Т XVI. № 11867. С. 303-304.
6. Российское законодательство X-XX веков. Т. 6. -М., 1988, С. 72-74.
7. Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан. Закон СССР от 26.06.1968 № 2830-VII.
8. "Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик" (принята ВС СССР 07.10.1977) // "Свод законов СССР", т. 3, с. 14, 1990 г.
9. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №30. - Ст. 141.
10. Про звернення громадян. Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 19.11.1996 - 1996 р., № 47, стаття 256.
11. 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 № 109/2008 // Офіційний вісник України від 18.02.2008 - 2008 р., № 10, стор. 10, стаття 239, код акту 42159/2008.
12. 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 № 348 // Офіційний вісник України - 1997 р., № 16, стор. 85, код акту 589/1997
13. Оніщук М.В. Пояснювальна записка до проекту Адміністративно-процедурного Кодексу України. 10 квітня 2008 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України - [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
14. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України від 11.06.1999 - 1999 р., № 21, стор. 32.
15. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р // Офіційний вісник України від 01.03.2006 - 2006 р., № 7, стор. 167, стаття 376.
16. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. - Вид. друге, перероб. і доп. - Одеса, 2002.

17. Южаков В.Н. Стенограмма Круглого Стола по теме: “Возможности и перспективы досудебного обжалования гражданами и организациями действий (решений) государственных и муниципальных органов, их должностных лиц” 15 апреля 2005 г. // Центр Стратегических Разработок http://www.csr.ru/document/original_1240.stm.
18. Сунгуров А.Ю. Институт обжалования административных решений: на пути к административной юстиции // Актуальные экономические проблемы России. – Выпуск №4. – 2006.
19. Салищева Н.Б. Стенограмма Круглого Стола по теме: “Возможности и перспективы досудебного обжалования гражданами и организациями действий (решений) государственных и муниципальных органов, их должностных лиц” 15 апреля 2005 г. // Центр Стратегических Разработок http://www.csr.ru/document/original_1240.stm.
20. Об изъятии из ведения народных судов дел по спорам между государственными, кооперативными (кроме колхозов) и другими общественными организациями на сумму до ста рублей. Указ Президиума ВС СССР от 14.03.1955 // “Свод законов СССР”, т. 10, с. 153, 1990 г.
21. Досудебное обжалование – непривычное название простой процедуры. // Общественно-политическая газета “Областная”. – № 24 (146). -09.03.2007.
22. Ситнина В. Добро пожаловать // “Время новостей”. – 07.04.2005. – С. 4.
23. Ператинская Л. Административная реформа усилит проблемы досудебного обжалования // “Крестьянская Россия”. – 18.05.2005. – С. 5.

УДК 340.11:(342.534.2+347.174)

О.В. Ткаля

ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ІМУНІТЕТУ ЯК ОСОБЛИВОЇ ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

Поняття “іmunітет” не нове для юридичної науки. Проте предметом пильної уваги воно стало порівняно недавно. Обумовлено це значним розширенням кола осіб, яких українське законодавство, що оновлюється, наділяє правовими іmunітетами, а також “реабілітацією” пільг, привілеїв та іmunітетів в якості юридичного інструментарія регулювання суспільних відносин.

Нині в українському суспільстві та юридичній науці активно обговорюються проблеми іmunітету, особливо депутатського. Термін “іmunітет” в його юридичному значенні був відомий ще в римському праві і означав звільнення від податків або громадських повинностей, яке міг надати Сенат, а потім імператор окремій особі, соціальній категорії або общині. Але українська юридична наука чіткого визначення правового іmunітету, як правової категорії, не дає. Жоден підручник з теорії держави та права не приділяє необхідної уваги даній категорії. Тільки деякі вчені розглядають іmunітет, аналізуючи дію нормативних правових актів за колом осіб (С.П. Погребняк, М.В. Цвіка, О.Ф. Скакун, Є.В. Назаренко та ін.) [5,6]. Більш детально аналізуються окремі різновиди іmunітету за галузями права, а саме розкривається дипломатичний іmunітет у міжнародному праві, депутатський іmunітет в конституційному праві, іmunітет свідків у кримінальному процесі та інше. Але щоб розглядати окремі різновиди іmunітету слід дати його чітке визначення, проаналізувати його основні елементи, а також відокремити іmunітет від правових пільг та привілеїв. І тільки після цього, для з’ясування самої природи іmunітету, можна дати чітку його класифі-