

⁴ *Нагребецька І.* Закон писаний. Як виконуємо? // Урядовий кур'єр. – 2009. – 2 липня. – № 116. – С. 5.

⁵ Там само.

⁶ *Нагребецька І.* Між законом і реаліями // Урядовий кур'єр. – 2006. – 6 липня. – № 123. – С. 2.

⁷ У дзеркалі звернень громадян // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 100. – С. 10.

Резюме

В статье рассматриваются вопросы обеспечения и защиты прав и интересов граждан во время рассмотрения их обращений органами исполнительной власти, в частности, на примере принятого 24 июня 2009 года постановления Кабинета Министров Украины №630, которым утверждена Методика оценивания уровня организации работы с обращениями граждан в органах исполнительной власти.

Ключевые слова: органи виконавчої влади, звернення громадян, показники оцінки роботи із зверненнями громадян, адміністративна процедура, проект Адміністративно-процедурного Кодексу України.

Summary

In the article are reviewed the issues of citizens rights & interests protection in relations with executive authorities, based on the adopted act of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 24, 2009 # 630 concerning Methodics of organizational capacity evaluation for citizens applications to executive authorities.

Key words: executive authorities, application of citizens, evaluation of activities on citizen's applications, administrative procedure, draft Administrative procedural code of Ukraine.

Отримано 7.10.2009

Л. Є. КИСІЛЬ

Людмила Євгенівна Кисіль, кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ БІЛОРУСЬ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного в демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів громадян у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов службовець адміністрації діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це забезпечує рівність приватних осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура. Крім того, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю у діяльності органів влади¹.

Порівняльний аналіз законодавства України і Республіки Білорусь щодо здійснення адміністративних процедур дає можливість зробити наступні висновки.

Правова основа захисту прав, свобод та інтересів громадян України в процесі здійснення адміністративних процедур базується насамперед на положеннях Конституції. Так, наприклад, у ст. 3 Конституції України зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним

обов'язком держави. Закріпленням фундаментальних людських цінностей Конституція України приєдналася до європейського і світового бачення цього питання, закріпила його загальнолюдське вирішення як обов'язкове для держави і всіх інших учасників суспільних відносин.

У ст. 40 Конституції України визначено *право осіб і громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення* або особисто звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Статтею 55 Конституції України кожному гарантовано *право на оскарження* у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб².

Окрім Конституції, *правову основу регламентації здійснення адміністративних процедур* в Україні становлять також Закон «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., Укази Президента України від 19 березня 1997 р. № 241 «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» та від 13 серпня 2002 р. № 700 «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення», постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. «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». Поряд із цим, існують чисельні підзаконні нормативні акти, зумовлені відомчою специфікою органів, які їх видали, зокрема: Інструкція про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг на організацію особистого приймання громадян у Держбуді України³; Положення про порядок розгляду звернень та організацію особистого прийому громадян в органах Державної контрольно-ревізійної служби⁴; Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організацію їх особистого прийому у системі МВС України⁵; Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, які належать до сфери його управління⁶; Інструкція з діловодства в органах Державної виконавчої служби⁷; Положення про порядок розгляду звернень громадян в органах державної податкової служби України⁸; Інструкція про порядок приймання, реєстрації, обліку та розгляду в підрозділах податкової міліції заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини⁹; Інструкція про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві охорони навколишнього природного середовища¹⁰; Інструкція про організацію розгляду звернень громадян та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України¹¹ та багато інших. Необхідно зазначити, що деякі з названих нормативних актів навіть не були опубліковані у провідних юридичних виданнях. З іншого боку, у наведених нормативних актах можна помітити деякі особливості щодо розгляду, реєстрації, зберігання та інших процедур стосовно звернень громадян, які не завжди є доцільними та обґрунтованими.

Щоб змінити ситуацію на краще, Концепція адміністративної реформи в Україні¹² передбачила прийняття *Адміністративно-процедурного кодексу*¹³, який би закріпив демократичні європейські стандарти у відносинах громадян з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Відносини *громадян Республіки Білорусь* з державними органами регламентуються *Конституцією*¹⁴, *Законом «Про звернення громадян» від 6 червня 1996 р.*¹⁵, *Декретами* (які мають силу закону), *Указами і Директивами Президента*. Зокрема, у ст. 2 Конституції зазначається, що людина, її права, свободи та гарантії їх реалізації є найвищою цінністю та метою суспільства і держави. Держава є відповідальною перед громадянином за створення умов для вільного та гідного розвитку особистості. У ст. 21 Конституції забезпечення прав і свобод громадян Республіки Білорусь, визначених Конституцією, законами і передбачених міжнародними зобов'язаннями, проголошено найвищою метою держави. Стаття 40 Конституції Білорусі закріпила право кожного направляти особисті чи колективні звернення в державні органи. Державні органи, а також посадові особи зобов'язані розглянути звернення і дати відповідь по суті у визначений законом строк. Відмова в розгляді поданого звернення має бути письмово вмотивована.

Безпосередньо правове регулювання звернень громадян Білорусі з індивідуальними пропозиціями, заявами і скаргами в державні органи, інші організації (до посадових осіб) здійснюється на підставі Закону «Про звернення громадян». При цьому громадянин вже розглядається вже не як «об'єкт управління», або «прохач», а як «клієнт» державної організації, споживач наданих йому державних послуг.

Початок якісно новим радикальним перетворенням у відносинах громадянин-державна влада був покладений дорученнями Глави держави та його законодавчими актами, спрямованими на забезпечення добросовісної публічної діяльності державних службовців та посадових осіб, зміцнення довіри до держапарату. Це, зокрема: Протокол доручень Президента Республіки Білорусь від 17 листопада 2004 р. при підписанні Рішення республіканського референдуму 17 жовтня 2004 р., Декрет Глави держави від 14 січня 2005 р. № 2 «Про вдосконалення роботи з населенням», яким у держорганах і інших організаціях, в індивідуальних підприємств запроваджена книга зауважень та пропозицій; Указ Президента № 432 від 13 вересня 2005 р. «Про деякі заходи щодо вдосконалення роботи з громадянами в державних органах, інших державних організаціях» що встановив чіткий порядок та конкретні строки видачі громадянам довідок, інших документів по заявному принципу «одного вікна». Важливою гарантією реалізації на практиці цього принципу, забезпечення конституційного права на звернення громадян в державні органи є Указ Президента Республіки Білорусь від 16 березня 2006 р. № 152¹⁶ (в редакції Указу від 6 вересня 2007 р. № 402) «Про затвердження переліку адміністративних процедур, що здійснюються державними органами, іншими державними організаціями по заявах громадян», яким *вперше закріплено єдиний систематизований перелік дій* (574 адміністративні процедури), що значно спрощує та впорядковує роботу держапарату з громадянами з метою усунення тяганини та бюрократизму. На підставі згаданого Указу Президента Білорусі місцеві виконавчі та розпорядчі органи своїми рішеннями встановили відповідний порядок організації роботи з громадянами на місцях.

На особливу увагу заслуговують акти загального процедурного характеру – Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.¹⁷ та Закон Республіки Білорусь «Про звернення громадян» від 6 червня 1996 р. Проведений нами їх аналіз свідчить, що право на звернення за статтею 1 Закону України, окрім *громадян*, мають також *особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території*. З цього приводу у науковій літературі зазначається, що право на звернення має невідчужуваний характер і не може пов'язуватись з перебуванням (законним чи ні) на території тієї чи іншої держави. Інше питання, що особа повинна нести відповідальність за незаконне перебування на території України, але позбавляти її вказаного права недопустимо.

У статті 4 Закону Білорусі право на звернення до держорганів та держорганізацій надано, насамперед, *громадянам*. Іноземні громадяни і особи без громадянства, *які знаходяться на території Республіки Білорусь*, користуються правом на звернення нарівні з громадянами Білорусі в межах їх прав і свобод, встановлених законодавством Республіки Білорусь.

Що стосується звернень *юридичних осіб*, то обидва вищезгадані закони, на жаль, залишають їх поза увагою. Разом із тим, 15 жовтня 2007 р. Президент Білорусі видав Указ № 498 «Про додаткові заходи по роботі із зверненням громадян і юридичних осіб», яким у пункті 3 регламентував такі вимоги до звернень юридичних осіб: звернення має містити найменування та/або адресу організації, в яку направляється звернення; повне найменування юридичної особи та її юридичну адресу; викладення суті звернення; прізвище, ім'я, по-батькові та підпис керівника або особи, уповноваженої у встановленому порядку підписувати звернення, завірений печаткою юридичної особи.

Ще однією відмінністю Законів України і Білорусі «Про звернення громадян» є те, що ці акти мають різні сфери правового регулювання. Зокрема, Закон України поширює свою дію на розгляд звернень не лише органами державної влади та місцевого самоврядування, а й підприємствами, установами, організаціями різних форм власності, засобами масової інформації. Закон Білорусі регламентує розгляд звернень громадян *лише держорганами і держорганізаціями*, їх посадовими особами, за винятком звернень, які розглядаються у порядку конституційного, кримінального, цивільного, господарського судочинства, а також провадження у справах про адміністративні правопорушення; для

яких законодавчими актами Республіки Білорусь встановлений інший порядок подання і розгляду в державних органах, інших організаціях (посадовими особами). Звернення, направлені у *засоби масової інформації* Республіки Білорусь, підлягають розгляду у відповідності до Закону «Про звернення громадян» та законодавства про засоби масової інформації.

Статтею 3 Закону України «Про звернення громадян» встановлені такі різновиди звернень громадян: пропозиції (зауваження), заява (клопотання), скарга. За статтею 1 Республіки Білорусь до звернень громадян відносять пропозиції, заяви і скарги. При цьому *український законодавець*, на відміну від білоруського, дещо *ширше* трактує *поняття «заяви»* (включаючи у його зміст і повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності) і *поняття «скарги»* (як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених не лише діями чи бездіяльністю, а й рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, посадових осіб).

Цікавим, на нашу думку, є також питання про застосування *мови звернень*. Якщо білоруський закон детально не регулює дане питання (лише ст. 17 Конституції Республіки Білорусь вказує що державними мовами є *білоруська і російська* мови), то у ст. 6 Закону України зазначається, що мовою звернення є *українська чи інша мова, прийнятна для сторін*. Однак, можлива ситуація, коли відсутня єдина прийнятна для обох сторін мова. І хоча Законом на суб'єкта розгляду звернення не покладено обов'язок забезпечувати переклад звернення, але закріплено важливу правову пересторогу про заборону відмови у прийнятті звернення у випадку незнання мови звернення. Тому логічним вбачається висновок, що громадяни України, а також особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, можуть звертатись із зверненням на будь-якій мові, і державний орган повинен таке звернення прийняти і, при необхідності, здійснити переклад за власний рахунок.

Рішення і відповіді на звернення за Законом України «Про звернення громадян» оформляються мовою згідно вимог Закону України «Про мови в Українській РСР», тобто, українською чи іншою мовою роботи органу або організації, до якої звернувся громадянин. За бажанням громадянина, таке рішення може бути видане йому у перекладі російською мовою. Щодо інших мов у законодавстві відсутні будь-які обов'язки органів виконавчої влади по забезпеченню перекладу їх рішень.

Існують відмінності і у *термінах*. За ст. 17 Закону України термін подання скарги – протягом року з моменту прийняття оскаржуваного рішення, але *не пізніше 1 місяця* з моменту ознайомлення з прийнятим рішенням. А у ст. 8 Закону Білорусі передбачено, що скарги можуть бути направлені у державні органи, інші організації *не пізніше 3 років* з дня порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, або з дня, коли їм стало відомо про їх порушення. За ст. 20 Закону України термін розгляду звернень громадян відраховується з *дня їх надходження*, а за статтею 10 Закону Білорусі – з *дня їх реєстрації*. При цьому *загальний термін* вирішення питань, порушених у зверненні, в Україні не може перевищувати *45 днів*, у Білорусі – *2 місяців*, а при необхідності направлення запитів в іноземні держави чи міжнародні організації – *6 місяців*.

Звертає на себе увагу також той факт, що Закон України «Про звернення громадян» встановив у ст.ст. 10, 18 дещо *ширші гарантії прав громадян та осіб, які не є громадянами України та законно знаходяться на її території, при розгляді звернень*, що проявляється в наступних положеннях:

- а) не допускається з'ясування даних про особу, які не стосуються звернення;
- б) на прохання, висловлене в усній формі або зазначене у тексті звернення, не підлягає розголошенню прізвище, місце проживання та роботи суб'єкта звернення;
- в) надано можливість особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу, та брати участь у перевірці скарги, бути присутнім при розгляді скарги; висловлювати усно або письмово *вимогу щодо тасмниці розгляду скарги*; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду скарг.

Більш чітко визначені українським законом у ст. 19 і обов'язки *органу державної влади або органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, засобів масової інформації, об'єднання громадян, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду та реагування на заяви і скарги*: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви і скарги; не допускати безпідставної передачі розгляду заяви і скарги іншим органам; у разі визнання заяви або скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення; скласти вмотивовану постанову в разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви або скарги; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, який розглядає заяву або скаргу; відмінити або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенню; забезпечувати поновлення порушуваних прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою або скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви або скарги і суть прийнятого рішення; а при наявності прохання громадянина – у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку *матеріальних збитків*, якщо їх було завдано громадянину в результаті *ущемлення його прав чи законних інтересів*, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення; особисто організовувати і перевіряти стан розгляду заяв і скарг громадян, вживати заходів щодо усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Натомість у Законі Білорусі «Про звернення громадян» більш чітко регламентований порядок особистого прийому громадян. Так, у ст. 11 зазначається, що керівники державних органів, інших організацій та уповноважені ними посадові особи зобов'язані проводити особистий прийом громадян не рідше 1 разу на місяць. Ці положення закону знайшли свою деталізацію у п. 7 Указу Президента Білорусі № 498 від 15 жовтня 2007 р. «Про додаткові заходи по роботі із зверненнями громадян та юридичних осіб»¹⁸, де зазначається, що голови місцевих виконавчих комітетів, голови місцевих адміністрацій районів у містах зобов'язані здійснювати особистий прийом, у тому числі в наступні *єдині дні*: голови обласних, Мінського міського виконавчих комітетів – у першу середу місяця; голови міських (міст обласного підпорядкування), районних виконавчих комітетів – у другу і четверту середу місяця; голови міських (міст районного підпорядкування), сільських, селищних виконавчих комітетів, голови місцевих адміністрацій районів у містах – у кожну середу місяця. Тривалість особистого прийому у вказані *єдині дні* повинна становити не менше 6 годин. Особистий прийом у ці дні повинен починатись не пізніше 8 години ранку або завершуватися не раніше 20 години. В єдині дні особистого прийому *забороняється* залучення голів відповідних виконавчих комітетів, голів місцевих адміністрацій районів у містах до інших заходів, якщо інше не передбачене Президентом Республіки Білорусь або Прем'єр-міністром Республіки Білорусь. У разі тимчасової відсутності в єдиний день особистого прийому голів відповідних виконавчих комітетів, голів місцевих адміністрацій районів у містах особистий прийом здійснює особа, яка виконує його обов'язки. При цьому, голова виконавчого комітету, голова місцевої адміністрації району в місті зобов'язаний здійснювати особистий прийом не менше одного разу на місяць.

Разом з тим, у Законі Білорусі «Про звернення громадян» залишилися не врегульованими питання порядку відшкодування збитків громадянину у зв'язку з порушенням вимог цього закону при розгляді скарги; відповідальності громадянина за подання звернень протиправного характеру, контролю і нагляду за дотриманням законодавства про звернення громадян. Натомість у згаданому вище Указі Президента Білорусі № 498 від 15 жовтня 2007 р. «Про додаткові заходи по роботі із зверненнями громадян та юридичних осіб» у пунктах 9-11 визначається порядок проведення вищими у порядку підлеглості (підзвітності) органами перевірок дотримання процедури розгляду звернень громадян і

юридичних осіб. Зокрема, вищестоящий орган у кожному випадку неналежного розгляду підзвітними йому організаціями звернень направляє їх керівнику припис про притягнення посадових осіб, які порушили порядок розгляду звернень, до дисциплінарної відповідальності, а при виявленні протягом року повторного порушення цими ж посадовими особами порядку розгляду звернень – припис про застосування до даних осіб більш суворої міри дисциплінарного впливу аж до звільнення із займаної посади.

Відрізняються українське та білоруське законодавство і *підходами до розуміння поняття «адміністративна процедура»*. За ст. 12 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України *адміністративна процедура* – визначений законодавством *порядок адміністративного провадження по справах, які розглядаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів конкретної фізичної або юридичної особи, а також виконання ними визначених законом обов'язків. Суттєвою правовою новелою Проекту Адміністративно-процедурного кодексу також є уніфікований виклад у ст.ст. 6-21 основних принципів здійснення адміністративних процедур. Поряд із традиційними принципами адміністративного процесу – законності, гласності, об'єктивності, рівності перед законом, підконтрольності – важливого значення набуває закріплення проектом Кодексу таких нових принципів, як: верховенство права; презумпція правомірності дій та вимог особи звернення; гарантування правового захисту; використання повноважень з належною метою; неупередженість адміністративного органу і його добросовісність, розсудливість; пропорційність; ефективність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні.*

В Указі Президента Білорусі № 162 від 16 березня 2006 р. «Про затвердження переліку адміністративних процедур, які виконуються державними органами та іншими державними організаціями за зверненнями громадян з приводу отримання довідки чи інших документів»¹⁹ *поняття адміністративної процедури зводиться лише до дії державного органу, іншої державної організації, яка виконується за зверненням громадянина з приводу отримання довідки чи іншого документу*. Цим Указом затверджено 574 адміністративні процедури, які класифіковані по певних сферах діяльності й розміщені у тематичних розділах (житлові правовідносини, охорона здоров'я, зв'язок, природокористування, архітектура і будівництво, праця і соціальний захист, транспорт, отримані доходи і виплачені податки, реєстрація нерухомості та угод з нею та ін.). Даний перелік передбачає наступні позиції: найменування адміністративної процедури, держорган (організація), в якій громадянин може звернутися, розмір плати, яка стягується за видачу довідки або інших документів, максимальний строк розгляду звернення і видачі довідки чи іншого документу, документи і відомості, які надаються громадянином при зверненні в держорган або організацію.

На нашу думку, перевагами проекту Адміністративно-процедурного кодексу України є також наступні положення:

1. *Розширене коло осіб, які мають право на подання звернення*. Адже застосований у ньому термін «особа» (ст.ст. 2, 23) включає не лише *фізичних осіб* – громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також до досягнення цього віку у справах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть брати участь, – але й *юридичних осіб*, в тому числі іноземних, які є правоздатними та дієздатними згідно з Цивільним кодексом України.

2. *Більш чітка і логічна структура понятійного апарату* виходячи з наступних міркувань:

а) оскільки фізичні та юридичні особи з метою вирішення фактичних обставин з питань їх життєдіяльності звертаються до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, то важливого значення набуває, насамперед визначення у проекті Кодексу понять «адміністративна справа» та «адміністративний орган»;

б) чітко визначені підстави для порушення провадження по адміністративній справі – подання заяви чи скарги, ініціатива уповноваженого суб'єкта;

в) вибудований порядок просування послідовних дій, – «процедурна дія, бездіяльність» – «адміністративна процедура» – «провадження по індивідуальній адміністративній справі», – спрямованих на досягнення конкретного юридичного результату – прийняття процедурного рішення, адміністративного акту чи рішення за скаргою.

3. Закріплено поняття адміністративної послуги як прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акту, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифікату, посвідчення, інших документів, проведення реєстрації тощо).

Отже, аналіз наукових джерел, чинного законодавства України і Республіки Білорусь щодо здійснення адміністративних процедур засвідчує, що адміністративно-процедурне законодавство зазначених країн є недостатньо збалансованим, як правило, підзаконним, і не повною мірою відповідає європейським стандартам адміністративної процедури.

Змінити становище в Україні та Республіці Білорусь може ухвалення окремого законодавчого акта про адміністративні процедури, що дозволить інтегрувати адміністративне законодавство цих країн до європейського законодавства.

¹ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України./ Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С 5.

² Конституція України. Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 47. – Ст. 256.

³ Наказ Держбуду України № 209 від 9 грудня 2003 р.

⁴ Наказ Головки КРУ № 39 від 25 лютого 2003 р.

⁵ Наказ МВС України № 1177 від 10 жовтня 2004 р.

⁶ Наказ Міністерства юстиції України № 26/5 від 18 березня 2004 р.

⁷ Наказ Міністерства юстиції України № 470/7 від 5 липня 1999 р.

⁸ Наказ Державної податкової адміністрації України № 112 від 27 лютого 2004 р.

⁹ Наказ Державної податкової адміністрації України № 304 від 24 червня 1998 р.

¹⁰ Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища № 776/11056 від 20 травня 2005 р.

¹¹ Наказ Міністерства оборони України № 722 від 3 грудня 2005 р.

¹² Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К., 1998. – С. 45.

¹³ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України станом на червень 2009 р.

¹⁴ Конституція Республіки Білорусь 1994 г. www.prezident.gov.by.

¹⁵ Закон Республіки Білорусь «Об обращениях граждан» от 6 июня 1996 г. № 407-13.

¹⁶ Указ Президента Республіки Білорусь № 162 от 16 марта 2006 г. «Об утверждении перечня административных процедур, которые совершаются государственными органами, иными государственными организациями по обращениям граждан для получения справки или других документов» www.prezident.gov.by.

¹⁷ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

¹⁸ Указ Президента Республіки Білорусь № 498 от 15 октября 2007 г. «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» www.prezident.gov.by.

¹⁹ Указ Президента Республіки Білорусь № 162 от 16 марта 2006 г. «Об утверждении перечня административных процедур, которые совершаются государственными органами, иными государственными организациями по обращениям граждан для получения справки или других документов» www.prezident.gov.by.

Резюме

Стаття посвящена сравнительно-правовому анализу нормативных актов Украины и Республики Беларусь, регулирующих порядок осуществления административных процедур. Автор приходит к выводу, что административно-процедурное законодательство указанных стран является преимущественно подзаконным, а существующие законы об обращениях граждан довольно поверхностно определяют процедурный аспект отношений физических и юридических лиц с органами исполнительной власти, что обуславливает необходимость принятия отдельного законодательного акта об административной процедуре.

Ключевые слова: органи исполнительной власти, административные процедуры, административная правосубъектность, граждане.

Summary

Article is devoted to the comparative legal analysis of normative acts of Ukraine and Belarus which define of administrative procedures in the specified countries. The author comes to a conclusion that the administrative-procedural legislations of Ukraine and Belarus are mainly subordinate legislations, and that existing laws of mentioned countries about applications of citizens define of procedural aspects of relations between individuals, legal entities and organs of government enough unclear. According to the author the specified lack of legislations of Ukraine and Belarus can be eliminated in case of acceptance of special laws on administrative procedures in both states.

Key words: organs of government, administrative procedures, administrative legal personality, citizens.

Отримано 15.09.2009

Ю. С. ПЕДЬКО

Юрій Сергійович Педько, кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ І ПРЕДМЕТ ЗАХИСТУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Створення в Україні інституту адміністративної юстиції як невід'ємної складової національної правової системи та механізму забезпечення захисту прав і свобод громадян, обумовлює актуальність дослідження окремих складових даного інституту. Зокрема заслуговує на увагу питання, пов'язані із визначенням характерних рис такого правового захисного інструменту як адміністративний позов, що забезпечує ініціювання адміністративно-судового захисту прав і свобод громадян від неправомірних рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що відбувається за правилами адміністративного судочинства.

Питання сутності та призначення адміністративного позову залишаються малодослідженими у вітчизняній юридичній літературі, хоча певні питання були підняті у статтях І. Картузової, А. Осадчого, Н. Янюк. Ми пропонуємо розглянути окремі характерні ознаки адміністративного позову як засобу захисту прав і свобод громадян в адміністративному судочинстві України. При цьому за мету даної статті обрано проведення аналізу основних елементів адміністративного позову та простеження основних рис детермінованого зв'язку адміністративного позову і предмету захисту в адміністративному судочинстві.

Проблемі адміністративного позову приділялася увага протягом всього періоду розвитку науки адміністративного права, при цьому дана проблема розглядалася невід'ємно від питань становлення та розвитку інституту адміністративної юстиції. Зокрема, як вказувалося в юридичній літературі початку ХХ ст., адміністративний позов для захисту суб'єктивних публічних прав направляється проти адміністративного органу із приводу зробленого їм адміністративного акту. Змістом даного позову є вимога про скасування неправомірного розпорядження адміністративного органу¹.

Необхідність адміністративного позову виводилася з потреби повноцінного забезпечення всякого визнаного суб'єктивного публічного права і його захисту в адміністративному спорі. Такий захист вважався можливим лише шляхом подання позову про відновлення порушеного права, шляхом порушення приватною особою проти влади, як сторо-