

Валерія Белінгіо

*Київський національний університет ім. Тараса Шевченка,
юрист ТОВ "Адвокатська компанія "Золота Середина", Україна*

ПРАВО НА АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН»

Valeriia Bielinhio

*Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Lawyer in "Law Firm "Zolota Seredyna", LLC, Ukraine*

RIGHT TO ADMINISTRATIVE APPEAL: CONTROVERSIAL ISSUES IN THE CONTEXT OF THE LAW OF UKRAINE "ON CITIZENS' APPEALS"

The article deals with the controversial issues connected to the realization of administrative appeal right by citizens in the context of the Law of Ukraine "On Citizens' Appeals" dated October 02, 1996, № 393/96-VR. The author describes the single controversies that exist between the Law of Ukraine "On Citizens' Appeals" and other legal acts (codified legal acts, laws, and by-laws), which regulate the procedure of the realization of administrative appeal right against decisions, actions or inaction of public administration. It is concluded that there are some inconsistencies in the applicable national legislation, which make enforcement of the administrative appeal right against decisions, actions or inaction of public administration more complicated for citizens; and also that there is a necessity to bring all the norms of legislation concerning the administrative appeal procedure into conformity.

Keywords: citizens' appeal, Law of Ukraine "On citizens' Appeals", right to administrative appeal, complaint, public administration.

Статтею 40 Конституції України надається право кожному направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися 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 строк¹. Одним із видів звернень є скарга, подання якої забезпечує захист прав, свобод та інтересів громадян у випадку їх порушення суб'єктами публічної адміністрації, а також є позасудовим способом їх швидкого відновлення.

Розгляду окремих аспектів права на адміністративне оскарження приділяли увагу ряд дослідників, зокрема, В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, І. П. Голосніченко, І. О. Грибок, Л. Є. Кисіль, Л. П. Коваленко, В. К. Колпаков, М. В. Лошицький, Р. С. Мельник, В. І. Полюхович, В. П. Тимошук, О. Г. Циганов та інші.

Основоположним нормативно-правовим актом в сфері адміністративного оскарження залишається Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. №393/96-ВР. Водночас, нормативно-правова база, яка забезпечує регламентацію адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, не обмежується одним законом та є досить громіздкою. Можливість адміністративного оскарження передбачена, як кодифікованими нормативно-правовими актами та законами, так і підзаконними актами, в яких закріплені положення, відмінні від тих, що містяться в Законі України «Про звернення громадян», що у значній мірі ускладнює громадянам реалізацію конституційного права на звернення.

Метою статті є аналіз окремих положень Закону України «Про звернення громадян», які потребують вдосконалення, а також дослідження колізій, що виникають між вказаним законом та

¹ Конституція України, ст. 40. 1996 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

іншими нормативно-правовими актами, які регулюють порядок реалізації права на адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Законом України «Про звернення громадян» встановлений загальний порядок реалізації громадянами їх права на звернення, в тому числі зі скаргами, до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків. Крім вказаного закону, прийнятого ще в 1996 році, в Україні діє ряд кодифікованих актів та законів, якими встановлені особливості адміністративного оскарження в певних сферах правовідносин. Наприклад, Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (розділ II ст. 56 передбачає оскарження рішень контролюючих органів), Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI (глава 4 встановлює оскарження рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників і відповідальність за них), Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 р. № 755-IV (розділ V, зокрема присвячений оскарженню реєстраційних дій, відмові в державній реєстрації, бездіяльності державного реєстратора), Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV (розділ VII передбачає оскарження рішень, дій або бездіяльності та відповідальність у сфері державної реєстрації прав). Також діє чисельна кількість підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих окремими державними органами, щодо розгляду звернень, в тому числі і скарг, їх посадовими особами. Зокрема, наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» від 21.10.2015 р. № 916, наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління» від 15.02.2017 р. № 388/5, наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України» від 15.11.2017 р. № 930 та інші.

У зв'язку з наявністю значної кількості спеціальних нормативно-правових актів, які регулюють право на адміністративне оскарження в окремих сферах, має місце ситуація, коли положення спеціальних нормативно-правових актів фактично не узгоджені з положеннями Закону України «Про звернення громадян» та подекуди суперечать один одному.

Проаналізуємо окремі положення Закону України «Про звернення громадян» та інших актів законодавства, які регулюють порядок реалізації права на адміністративне оскарження, колізії між якими можуть негативно вплинути на можливість громадян скористатись їх правом на звернення зі скаргою.

I. Згідно ч. 1 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення¹. Із вказаної законодавчої норми можна зробити висновок, що правом на звернення наділені виключно громадяни України, однак відповідно до ч. 3 ст. 1 цього ж закону особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами². Тобто іноземці та особи без громадянства, які законно перебувають на території України, також наділені правом на адміністративне оскарження шляхом подання скарг. Постає питання щодо осіб, які не є громадянами України, та незаконно перебувають на її території. На думку І. О. Грибка право на оскарження має невідчужуваний характер і не може пов'язуватись

¹ Закон про звернення громадян, ст. 1. 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

² Закон про звернення громадян, ст. 1. 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

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 на оскарження недопустимо¹.

Стаття 1 Закону України «Про звернення громадян» не відповідає статті 40 Основного Закону України, в якій закріплено право на звернення кожного до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів², та яка є більш слушною та вмотивованою, з врахуванням того, що право на звернення не може бути обмежене в жодній фізичній особі.

З огляду на це, ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» потребує приведення її у відповідність до ст. 40 Основного Закону України.

II. Термін подання скарги.

Одразу відзначимо, що в чинному законодавстві України використовуються як поняття «термін», так і «строк». В статтях 17, 20 Закону України «Про звернення громадян» йдеться про «термін подання скарги»³ та «термін розгляду звернень громадян»⁴, в той час як, наприклад, Податковий кодекс України (п. 56.9., п.п. 56.13. – 56.15. ст. 56)⁵, Митний кодекс України (ст. 26)⁶, наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління» (розділ IV)⁷ оперують поняттям «строк подання скарги», «строк розгляду скарги», «строк розгляду звернення». В окремих актах законодавства, зокрема, в наказі Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України» від 15.11.2017 р. № 930 вживаються обидва терміни одночасно (наприклад, в п. 7 розділу V – «... розгляд і вирішення скарги, поданої з порушенням зазначеного строку ...», а в п. 10 розділу II зазначено «Термін розгляду вказаних звернень ...»)⁸. Робимо висновок, що поняття «строк» та «термін» вживаються як синоніми. Тому в цій статті також використовуватимемо дані поняття, як синонімічні. Хоча, на нашу думку, доцільнішим було б застосування терміну «строк» в усіх нормативно-правових актах, з огляду на те, що ним визначається період часу, по закінченню якого має бути вчинена дія чи настане подія.

Згідно ч. 1 ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» скарга на рішення, що оскаржувалось, 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. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються⁹.

¹ Грибок, І.О. (2003). Поняття, структура та зміст інституту адміністративного оскарження. *Бюлетень Міністерства юстиції України*, 9, 53-61.

² Конституція України, ст. 40. 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

³ Закон про звернення громадян, ст. 17. 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

⁴ Закон про звернення громадян, ст. 20. 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

⁵ Податковий кодекс, ст. 56, гл. 4. 2010 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>> (2019, березень, 22).

⁶ Митний кодекс, ст. 26, гл. 4. 2012 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>> (2019, березень, 23).

⁷ Наказ про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління 2017 (Міністерство юстиції України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0229-17>> (2019, березень, 21).

⁸ Наказ про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України 2017 (Міністерство внутрішніх справ України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17>> (2019, березень, 21).

⁹ Закон про звернення громадян, ст. 17. 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

Однак термін подання скарги, встановлений ст. 17 Закону України «Про звернення громадян», відрізняється від термінів (строків), передбачених іншими нормативно-правовими актами.

Статтею 56 Податкового кодексу України та наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» від 21.10.2015 р. № 916 визначена процедура оскарження рішень контролюючих органів. У разі коли платник податків вважає, що контролюючий орган неправильно визначив суму грошового зобов'язання або прийняв будь-яке інше рішення, що суперечить законодавству або виходить за межі повноважень контролюючого органу, встановлених цим Кодексом або іншими законами України, він має право звернутися до контролюючого органу вищого рівня із скаргою про перегляд цього рішення¹. Скарга подається до контролюючого органу вищого рівня у письмовій формі протягом 10 робочих днів, що настають за днем отримання платником податків податкового повідомлення-рішення або іншого рішення контролюючого органу, що оскаржується^{2, 3}.

Окрім загального 10-денного строку на подання скарги, ст. 56 Податкового кодексу України та п. 3 розділу III наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» у окремих випадках встановлено спеціальний 30-денний строк для подання скарг, що настає за днем надходження прийнятого рішення^{4, 5}.

Отже, строки на подання скарги, встановлені Законом України «Про звернення громадян» та Податковим кодексом України відрізняються між собою. Законом встановлено, що громадянин може звернутись із скаргою не пізніше одного місяця з часу ознайомлення з прийнятим рішенням, а Податковим кодексом України передбачено кілька варіантів, а саме 10-денний та 30-денний строк на оскарження. Зменшення кількості днів на подання скарги до 10, згідно Податкового кодексу України, закріплення різних строків на оскарження в залежності від виду рішення, яке буде оскаржуватись, негативно впливає на захист прав громадян.

Відповідно до ч. 1 ст. 34 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» та ч. 1 ст. 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України, його територіальних органів або до суду^{6, 7}. Обома законами передбачено, що рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України та його територіальних органів протягом 60 календарних днів з дня прийняття рішення, що оскаржується, або з дня, коли особа дізналася чи могла дізнатися про порушення її прав відповідною дією чи бездіяльністю. Рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Міністерства юстиції України можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України протягом 15 календарних днів з дня прийняття рішення, що

¹ Податковий кодекс, ст. 56, гл. 4. 2010 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>> (2019, березень, 22).

² Податковий кодекс, ст. 56, гл. 4. 2010 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>> (2019, березень, 22).

³ Наказ про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами 2015 (Міністерство фінансів України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15>> (2019, березень, 21).

⁴ Наказ про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України 2017 (Міністерство внутрішніх справ України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17>> (2019, березень, 21).

⁵ Податковий кодекс, ст. 56, гл. 4. 2010 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>> (2019, березень, 22).

⁶ Закон про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, ст. 34. 2003 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>> (2019, березень, 23).

⁷ Закон про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, ст. 37. 2004 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>> (2019, березень, 23).

оскаржується, або з дня, коли особа дізналася чи могла дізнатися про порушення її прав відповідною дією чи бездіяльністю^{1, 2}.

Відтак, строки на подання скарги на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації також не приведені у відповідність до Закону України «Про звернення громадян». Розглянутими законами строки на подання скарги диференціюються в залежності від суб'єкта, чії рішення, дії чи бездіяльність оскаржується, що призводить до зниження рівня захищеності прав громадян.

III. Термін розгляду скарг громадян.

Відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів³.

Наведене в законі формулювання потребує вдосконалення, адже воно створює підґрунтя для зловживань з боку посадових осіб для надання відповідей на скарги громадян щонайменш протягом місяця, з посиланням на те, що скарга потребує додаткового вивчення. Цілком погоджуємося з думкою Ю. С. Шемшученко про те, що в законі необхідно прописати чіткі підстави для застосування скорочених та подовжених строків⁴. Крім того, на наше переконання, максимальний термін розгляду скарг громадян, – 45 днів, – має бути скорочений. Пропонуємо в Законі України «Про звернення громадян» визначити два види термінів розгляду скарг: загальний – на рівні 10-ти робочих днів та спеціальний – 20 робочих днів. Підставами для використання подовженого терміну розгляду скарг можуть бути необхідність у вивченні великої кількості матеріалів, запрошенні осіб в момент перевірки фактів, викладених у скарзі, отриманні додаткових доказів тощо. В будь-якому випадку скаржника обов'язково має бути письмово повідомлено про застосування суб'єктом публічної адміністрації спеціального терміну розгляду скарги та чітко вказано підстави для цього.

Термін розгляду скарг громадян врегульований Законом України «Про звернення громадян» є не єдиним встановленим терміном в чинному законодавстві.

Статтею 56 Податкового кодексу України та розділом VII наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» встановлено, що контролюючий орган, який розглядає скаргу платника податків, зобов'язаний прийняти вмотивоване рішення та надіслати його протягом 20 календарних днів, наступних за днем отримання скарги, на адресу платника податків поштою з повідомленням про вручення або надати йому під розписку. Керівник (його заступник або уповноважена особа) контролюючого органу може прийняти рішення про продовження строку розгляду скарги платника податків понад 20-денний строк, але не більше 60 календарних днів, та письмово повідомити про це платника податків до закінчення 20-денного строку^{5, 6}.

¹ Закон про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, ст. 34. 2003 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>> (2019, березень, 23).

² Закон про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, ст. 37. 2004 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>> (2019, березень, 23).

³ Закон про звернення громадян, ст. 20. 1996 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

⁴ Шемшученко, Ю.С. (2008). Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах. Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. Київ: Конус-Ю, 255.

⁵ Податковий кодекс, ст. 56, гл. 4. 2010 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>> (2019, березень, 22).

⁶ Наказ про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами 2015 (Міністерство фінансів України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15>> (2019, березень, 21).

Такий самий термін встановлений для суб'єктів публічної адміністрації для розгляду скарг на податкове повідомлення-рішення органів доходів і зборів (ст. 56 Податкового кодексу України¹ та розділ VII наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами»²).

Термін розгляду скарг на постанови у справах про порушення митних правил визначений Кодексом України про адміністративні правопорушення. Відповідно до ст. 292 Кодексу України про адміністративні правопорушення скарга на постанову по справі про адміністративне правопорушення розглядається правомочними органами (посадовими особами) в десятиденний строк з дня їх надходження, якщо інше не встановлено законами України³.

Отже, у вітчизняному законодавстві немає єдиного підходу до регламентації терміну розгляду скарг громадян. Збільшення в деяких нормативно-правових актах кількості днів для підготовки уповноваженими суб'єктами відповіді на скаргу, в порівнянні із Законом України «Про звернення громадян», є недоречним та таким, що нівелює таку ознаку адміністративного оскарження, як оперативність.

IV. Безоплатність розгляду скарг.

Згідно ст. 21 Закону України «Про звернення громадян» органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи розглядають звернення громадян, не стягуючи плати⁴.

Положення цієї статті мають застосовуватись під час розгляду скарг, як одного із видів звернень, всіма суб'єктами публічної адміністрації, в тому числі, але не виключно, всіма органами виконавчої влади.

Проте 23.03.2016 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 291 «Про встановлення розміру плати за подання скарги», якою встановлено розмір плати за подання суб'єктом оскарження (ним може бути і громадянин України відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII⁵) скарг до Антимонопольного комітету України відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі»: в таких розмірах: 5 тис. гривень – у разі оскарження процедури закупівлі товарів або послуг; 15 тис. гривень – у разі оскарження процедури закупівлі робіт⁶.

Видається, що положення постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 р. № 291 та Закону України «Про звернення громадян» не узгоджені між собою, що призводить до негативних наслідків у вигляді створення ускладнень в захисті прав громадян.

V. Права громадян та обов'язки відповідних органів при розгляді скарг.

Статтею 18 Закону України «Про звернення громадян» затверджені права громадян при розгляді скарг, зокрема, такі: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги; знайомитися з матеріалами перевірки; бути присутнім при розгляді скарги; одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень тощо⁷.

Але законом не передбачено реального механізму реалізації цих прав. Наприклад, що дає право громадянина бути присутнім при розгляді скарги, якщо вони розглядаються посадовцем

¹ Податковий кодекс, ст. 56, гл. 4. 2010 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>> (2019, березень, 22).

² Наказ про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами 2015 (Міністерство фінансів України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15>> (2019, березень, 21).

³ Кодекс про адміністративні правопорушення, ст. 292, гл. 24. 1984 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n8>> (2019, березень, 22).

⁴ Закон про звернення громадян, ст. 21. 1996 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

⁵ Закон про публічні закупівлі, ст. 1. 2015 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>> (2019, березень, 23).

⁶ Постанова про встановлення розміру плати за подання скарги 2016 (Кабінет Міністрів України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/291-2016-%D0%BF>> (2019, березень, 23).

⁷ Конституція України, ст. 18. 1996 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

одноосібно¹, як правило. До того ж ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», де встановлені обов'язки відповідних органів щодо розгляду скарг², передбачено, що громадяни запрошуються на засідання відповідного органу, що розглядає їх заяву чи скаргу, на прохання таких громадян³. При цьому в законі нічого не сказано про те, у якій формі має бути заявлене прохання громадянина запросити його на засідання відповідного органу, який термін його подачі та розгляду зі сторони уповноваженого органу.

Замість цього, як влучно зазначено Ю. С. Шемшученко, в Законі України «Про звернення громадян» чомусь не згадується європейське право громадян бути вислуханими перед прийняттям рішення⁴, закріплене в Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів від 28.09.1977 р. Тобто обмежується право скаржника навести свої аргументи, докази по поданому зверненню, а відтак не реалізується право громадянина особисто викласти аргументи особі, що перевіряє заяву чи скаргу⁵. Відсутність можливості реалізувати ці права може мати несприятливі наслідки для громадянина, особливо у випадку, якщо за результатом розгляду скарги відповідним органом, буде прийнято рішення, яке за своїм характером може негативно вплинути на його права, свободи чи інтереси.

Праву громадян одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги не кореспондує обов'язок відповідного органу викласти підстави для прийняття такого рішення. В ст. 19 Закону України «Про звернення громадян» вказано, що органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення⁶. Тож, на суб'єкта, який розглядає скаргу, покладено обов'язок проінформувати громадянина про прийняте рішення, однак не покладено обов'язку вказати мотиви прийняття рішення. Такий обов'язок знайшов своє відображення в Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів від 28.09.1977 р.⁷ Вважаємо, що в українському законодавстві також слід запровадити цей обов'язок. Громадянин має чітко усвідомлювати правові підстави для прийняття саме такого рішення суб'єктом публічної адміністрації, для того, щоб мати змогу оцінити, чи буде він далі захищати свої права та інтереси шляхом подання заяви про перегляд прийнятого рішення в судовому порядку.

З викладеного стає очевидно, що нормативно-правова база, яка забезпечує регламентацію адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, є досить розгладженою.

Згідно ч. 1 ст. 2 Закону України «Про звернення громадян» законодавство України про звернення громадян включає цей Закон та інші акти законодавства, що видаються відповідно до Конституції України та цього Закону⁸.

З даної норми можна зробити кілька висновків:

1) допускається прийняття інших актів законодавства для врегулювання процедури адміністративного оскарження;

¹ Кисіль, Л.Є. (2011). Нагальні завдання удосконалення адміністративного оскарження. *Часопис Київського університету права*. <http://kul.kiev.ua/images/chasop/2011_4/174.pdf> (2019, березень, 23).

² Закон про звернення громадян, ст. 19. 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

³ Конституція України 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

⁴ Шемшученко, Ю.С. (2008). Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах. *Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві*. Київ: Конус-Ю, 253.

⁵ Шемшученко, Ю.С. (2008). Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах. *Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві*. Київ: Конус-Ю, 253.

⁶ Закон про звернення громадян, ст. 19. 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

⁷ Resolution on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities 1977 art. 4. (Council of Europe: Committee of Ministers). <<http://www.refworld.org/docid/5a4caf0a4.html>> (2019, березень, 26).

⁸ Конституція України, ст. 2. 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (2019, березень, 26).

2) будь-які акти законодавства, прийняті для врегулювання процедури адміністративного оскарження повинні відповідати Основному Закону України та Закону України «Про звернення громадян».

Разом з тим під час аналізу законодавчих положень було продемонстровано наявність колізій в законодавстві, а саме існування протиріч між Законом України «Про звернення громадян» та іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами, які стосуються реалізації права на адміністративне оскарження. Значна кількість нормативно-правових актів, в тому числі підзаконних, регулярно внесення змін і доповнень до них, як наслідок наявність суперечностей, не сприяє захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації. Розбіжності між Законом України «Про звернення громадян» та спеціальними актами не допустимі в державі, яка у своїй діяльності керується принципами верховенства права та правової визначеності. Правові норми мають бути сформульовані чітко та не перечити одна одній.

Таким чином, на підставі проведеного дослідження можна дійти висновку, що сьогодні в законодавстві є проблемні питання, які ускладнюють громадянам реалізацію їх невідчужуваного права на адміністративне оскарження.

Наявність прогалин та розбіжностей між Законом України «Про звернення громадян» та іншими законодавчими актами не сприяє захисту прав громадян, а тому їх ігнорування не допустиме в правовій державі.

Нагальною є потреба у приведенні у відповідність всіх норм законодавства, що стосуються процедури адміністративного оскарження, з метою вироблення єдиного підходу. Подолання колізій призведе до вдосконалення національного законодавства та позитивно вплине на захист прав громадян суб'єктами публічної адміністрації.

References:

1. *Konstytutsiia Ukrainy 1996* (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Constitution of Ukraine 1996 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> [in Ukrainian]. (2019, March, 26).
2. *Zakon pro zvernennia hromadian 1996* (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Law on Citizens' Appeal 1996 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>> [in Ukrainian]. (2019, March, 26).
3. Hrybok, I.O. (2003). Poniattia, struktura ta zmist instytutu administratyvnoho oskarzhennia [Concept, structure and content of the institute of administrative appeal]. *Biuletyn Ministerstva yustytzii Ukrainy* [Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine], no. 9, 53-61. [in Ukrainian].
4. *Podatkovi kodeks 2010* (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Tax Code 2010 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>> [in Ukrainian]. (2019, March, 22).
5. *Mytnyi kodeks 2012* (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Customs Code 2012 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>> [in Ukrainian]. (2019, March, 23).
6. *Nakaz pro zatverdzhennia Poriadku rozghliadu zvernenn ta orhanizatsii osobystoho pryiomu hromadian u Ministerstvi yustytzii Ukrainy, yoho terytorialnykh orhanakh, pidpriemstvakh, ustanovakh ta orhanizatsiiakh, shcho належать до sfery yoho upravlinnia 2017* (Ministerstvo yustytzii Ukrainy). [Order on approval of the Procedure of consideration of appeals and organization of personal reception of citizens in the Ministry of Justice of Ukraine, its territorial bodies, enterprises, institutions and organizations belonging to its sphere of management 2017 (Ministry of Justice of Ukraine)]. *Ofitsiynny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0229-17>> [in Ukrainian]. (2019, March, 21).
7. *Nakaz pro zatverdzhennia Poriadku rozghliadu zvernenn ta orhanizatsii provedennia osobystoho pryiomu hromadian v orhanakh ta pidrozdilakh Natsionalnoi politsii Ukrainy 2017* (Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy). [Order on approval of the Procedure of consideration of appeals and organization of personal reception of citizens in bodies and units of the National Police of Ukraine 2017 (Ministry of Internal Affairs of Ukraine)]. *Ofitsiynny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17>> [in Ukrainian]. (2019, March, 21).
8. *Nakaz pro zatverdzhennia Poriadku oformlennia i podannia skarh platnykamy podatkov ta yikh rozghliadu kontroliuuchymy orhanamy 2015* (Ministerstvo finansiv Ukrainy). [Order on approval of the Procedure of execution and filing complaints by taxpayers and their processing by the supervisory bodies 2015 (Ministry of Finance of Ukraine)]. *Ofitsiynny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15>> [in Ukrainian]. (2019, March, 21).

9. *Zakon pro derzhavnu reiestratsiiu yurydychnykh osib, fizychnykh osib-pidpryiemtsiv ta hromadskykh formuvan 2003* (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on State Registration of Legal Entities, Individual Entrepreneurs and Public Organizations 2003 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>> [in Ukrainian]. (2019, March, 23).
10. *Zakon pro derzhavnu reiestratsiiu rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen 2004* (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on State Registration of Proprietary Rights to Real Property and Their Encumbrances 2004 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>> [in Ukrainian]. (2019, March, 23).
11. Shemshuchenko, Yu. S. (2008). *Pryntsyp verkhovenstva prava: problemy teorii ta praktyky: u dvokh knyhakh. Knyha druha: Pryntsyp verkhovenstva prava u diialnosti derzhavy ta v administratyvnomu pravi* [The rule of law: problems of theory and practice: in two books. Second book: the rule of law in the activities of the state and in administrative law]. Kyiv: Konus-Iu. [in Ukrainian].
12. *Kodeks pro administratyvni pravoporushennia 1984* (Verkhovna Rada Ukrainy). [Code of Administrative Offenses 1984 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n8>> [in Ukrainian]. (2019, March, 22).
13. *Zakon pro publichni zakupivli 2015* (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on Public Procurement 2015 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>> [in Ukrainian]. (2019, March, 23).
14. *Postanova pro vstanovlennia rozmiru platy za podannia skarhy 2016* (Kabinet Ministriv Ukrainy). [Order on setting of the amount of the fee for filing a complaint 2016 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/291-2016-%D0%BF>> [in Ukrainian]. (2019, March, 23).
15. Kysil, L.Ye. (2011). Nahalni zavdannia udoskonalennia administratyvnoho oskarzhennia [The urgent tasks of improving of the administrative appeal]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava* [Journal of the Kyiv University of Law]. <http://kul.kiev.ua/images/chasop/2011_4/174.pdf> [in Ukrainian]. (2019, March, 23).
16. *Resolution on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities 1977 art 4*. (Council of Europe: Committee of Ministers) <<http://www.refworld.org/docid/5a4caf0a4.html>> [in English]. (2019, March, 26).