

11. Інформація про проведення Всеукраїнського з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/main.php?query=newstmp/2009_1/04_06/5.
12. Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника: Постанова Кабінету Міністрів України № 423 від 7 березня 2007 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=423-2007-%EF>.

УДК 347.95: 343.131.5 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУТУ АПЕЛЯЦІЇ В ПРОВАДЖЕННІ ЗА СКАРГАМИ ОСІБ

Білоус В.Т., д.ю.н., професор

Національний університет державної податкової служби України

Кукурудз Р.О., ст. викладач

Запорізький національний університет

Стаття присвячена визначенню на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел, засад та специфічних особливостей апеляції в рамках провадження за скаргами осіб.

Ключові слова: провадження за скаргами осіб, звернення, скарга, апеляція, оскарження.

Білоус В.Т., Кукурудз Р.О. ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУТА АПЕЛЛЯЦИИ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ЖАЛОБАМ ЛИЦ / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена определению на основании анализа доктринальных и нормативных источников, принципов и специфических особенностей апелляции в рамках производства по жалобам лиц.

Ключевые слова: производство по жалобам лиц, обращение, жалоба, апелляция, обжалование.

Bilous V.T., Kukurudz R.O. FEATURES OF INSTITUTE OF APPEAL ARE IN A PROCEDURE ON THE COMPLAINTS OF PERSONS / National university of government tax service of Ukraine, Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted determination on the basis of analysis of doctrine and normative sources, principles and specific features of appeal within the framework of procedure on the complaints of persons.

Key words: procedure on the complaints of persons, appeal, complaint, appeal, appeal.

Як справедливо зазначають І.П. Голосніченко та М.Ф. Стахурський, «істотним важелем у захисті прав і свобод людини і громадянина є адміністративне (позасудове) оскарження актів, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, унаслідок яких порушено права й свободи фізичних та законні інтереси юридичних осіб ...» [1, 101]. Тому, незважаючи на невпинний розвиток адміністративної юстиції, інститут адміністративного оскарження буде залишатись одним із дієвих способів захисту прав і свобод особи у публічно-правових відносинах. Це, безперечно, зумовлює необхідність проведення глибоких наукових досліджень, активізацію науково-пошукових заходів з вказаної проблематики. Варто зазначити, що сучасна наука адміністративного права приділяє досить значну увагу засадам провадження за скаргами осіб, про що можуть свідчити численні наукові праці таких вітчизняних вчених-адміністративістів, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, І.П. Голосніченко, І.О. Грибок, Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець та інші.

Разом із тим, питання апеляції (оскарження) як самостійної стадії вказаного провадження, представники адміністративно-правової науки залишають поза своєю увагою і, як правило, їх (питань) розгляд відбувається крізь призму загального вивчення провадження за скаргами громадян або ж із фрагментарним оглядом основних положень інституту апеляції.

Враховуючи вказані обставини, **метою** статті є визначення на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел, засад та специфічних особливостей апеляції в рамках провадження за скаргами осіб.

В адміністративно-правовій літературі, провадження з розгляду скарг осіб, переважно розглядається як самостійне провадження в межах адміністративного процесу і як юрисдикційна складова провадження за зверненнями громадян. Так, наприклад, О.В. Кузьменко і Т.О. Гуржій вивчають вказане провадження як конфліктне [2, 132], при цьому досліджують його в межах провадження за зверненнями громадян, акцентуючи увагу на тому, що «провадження по розгляду звернень громадян – це єдине адміністративне провадження, яке не може бути однозначно віднесене до розгляду конфліктних або неконфліктних. У його рамках можуть розглядатися як адміністративні справи «позитивного» (управлінського) характеру, так і справи, що виникають із приводу конфлікту між учасниками правовідносин (перший тип справ базується на заявах та пропозиціях громадян, другий – на їхніх скаргах) [2, 208], І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський «адміністративні провадження щодо вирішення звернень громадян у вигляді скарг» називають самостійною групою норм, що регулюють адміністративно-правовий порядок поновлення прав і свобод людини і громадянина, і залежно від суб'єкта вирішення поділяють його на два підвиди: провадження в справах за скаргами, що вирішуються в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами органів управління, і провадження за скаргами, що вирішуються в судовому порядку – адміністративна юстиція (справедливим буде зауваження, що вказана думка шановних учених була висловлена ще до прийняття КАС України) [1, 30-31], у свою чергу, І.Л. Бородін розглядає провадження за скаргами громадян окремо від провадження за зверненнями осіб, як складову адміністративно-юрисдикційного процесу [3, 39], а російський учений В.Д. Сорокін вказує лише на зовнішню схожість між «провадженням за пропозиціями та заявами громадян і зверненням організацій» та «провадженням з адміністративно-правових скарг і спорів», підкреслюючи, що цілі, які переслідує скарга, істотно різняться від цілей, які переслідуються заявою та пропозиціями. Оскільки кожній із вказаних форм звернення властиві свої особливі якості, то й різним має бути порядок їх розгляду, зазначає вчений [4, 153]. Е.Ф. Демський взагалі відносить провадження за зверненнями громадян (у тому числі і провадження з розгляду скарг осіб) до управлінських проваджень [5, 120-121]. Цікавими є й думки, зокрема співробітника ЦППР В.П. Тимощука, який розглядає «адміністративне оскарження» з точки зору адміністративної процедури, називаючи адміністративне оскарження одним із її видів або факультативною стадією [6, 69-70] та авторів монографії «Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право», які, пропонуючи в «оновленому змісті адміністративного процесу» виділяти: 1) внутрішньоорганізаційні адміністративні провадження; 2) сервісні та 3) юрисдикційні провадження, відносять до сервісних (які регулюють право реалізаційні та правозахисні провадження) процедури розгляду заяв, скарг та інших звернень приватних осіб, зокрема, з питань надання їм адміністративних послуг [7, 262].

Не можна не погодитись з авторами монографії «Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві» за загальною редакцією Ю.С. Шемчушенка, що не применшуючи значення судового захисту прав особи, варто, все ж таки, відзначити важливість розвитку інституту адміністративного оскарження.

Адже суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу. З таких позицій адміністративне оскарження є додатковою гарантією оперативного захисту прав і законних інтересів приватних осіб [8, 247].

До прямих переваг адміністративного оскарження над судовим можна віднести також його оперативність, меншу формалізованість та економічність. Ефективне адміністративне оскарження суттєво зменшує навантаження на судову владу. Показовим у цьому сенсі є зарубіжний досвід. Приміром, у ФРН адміністративне оскарження є обов'язковою стадією перед зверненням до суду, але навіть попри значне «відсіювання» багатьох потенційних судових спорів ще на стадії адміністративного оскарження та принципово відмінні фінансові можливості наших країн, позивачі в адміністративних судах Німеччини чекають слухання справи місяцями, а то й роками [8, 247; 6, 70-71].

Правовою основою провадження з розгляду скарг громадян та юридичних осіб є Конституція України, Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року (з наступними змінами та доповненнями), Указ Президента України від 13 серпня 2002 року «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» та інші спеціальні закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Як вже було зазначено, провадження по скаргах осіб є юрисдикційною складовою провадження за зверненнями громадян, яке складається також і з неюрисдикційних проваджень щодо розгляду пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) громадян тощо. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян», скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності. Відповідно до ст.17 вказаного Закону, скарга 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 [9].

Законодавством встановлені певні вимоги до звернення (в тому числі і до скарги), так, згідно зі ст.5 Закону України «Про звернення громадян» звернення адресуються органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання чи скарги. Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне). Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати [9].

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.

Аналіз структури провадження з розгляду скарг громадян дозволяє виділити в ньому такі стадії: 1) порушення справи за скаргою; 2) розгляд справи; 3) оскарження рішення в справі; 4) виконання рішення в справі. Законодавством України передбачено, що в разі незгоди з рішенням, прийнятим у справі за скаргою, громадянин може оскаржити його до вищого органу публічної адміністрації або до суду. Варто акцентувати увагу на тому, що адміністративний порядок оскарження зазначеного рішення здійснюється в загальному порядку, про який було наведено вище. При цьому, у разі задоволення скарги громадянина на рішення, дії чи бездіяльність органу чи посадової особи публічної адміністрації, які прийняли неправомірне рішення за результатами розгляду звернення громадянина, покладається обов'язок відшкодувати особі завдані йому матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, які він зазнав через виїзд для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Таким чином, окремою стадією вказаного провадження є апеляція, що зумовлює його особливість та специфіку дослідження цього провадження в контексті обраної теми. Зокрема, провадження за скаргами осіб можна розглядати як самостійний інститут апеляції в рамках адміністративно-юрисдикційного процесу, при цьому серед його стадій слід виділяти окрему процедуру – апеляцію на рішення за результатами розгляду скарги. Отже, можна вести мову про складно структурованість інституту апеляції в межах цього провадження, який характеризується, так би мовити, «двоетапністю» процесуальної діяльності із забезпечення прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Варто акцентувати увагу на тому, що в адміністративно-правовій літературі, особливо в навчальній, як правило, досліджується лише провадження по скаргах громадян, а аналогічні оскаржувальні заходи юридичних осіб залишаються поза детальною увагою вчених-адміністративістів, хоча, як справедливо зазначає І.О. Грибок, основним елементом інституту адміністративного оскарження є право як фізичної, так і юридичної особи оскаржити рішення, дії і бездіяльність органів виконавчої влади [10, 6].

У свою чергу, такий стан наукової розробки вказаних питань справив плив і на законотворчу діяльність у цій сфері. Відсутність відповідних науково-теоретичних розробок з вказаної проблематики є істотною перешкодою на шляху законодавчого уніфікованого закріплення провадження за зверненнями (скаргами) юридичних осіб. Законодавча база щодо порядку оскарження рішень дій та бездіяльності органів публічної адміністрації юридичними особами є доволі розгалуженою і громіздкою. Так, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 7 квітня 2007 року у статті 21 закріплює, що суб'єкт господарювання має право звернутися до відповідного центрального органу виконавчої влади або до суду щодо оскарження рішень органів державного нагляду (контролю). Однак процесуальних норм, які б визначали порядок такого оскарження, Закон не містить, і якщо судовий порядок оскарження повністю охоплюється нормами КАС України, тобто сконцентрований в одному кодифікованому акті, то адміністративний порядок оскарження, як вже зазначалось, міститься в значній кількості нормативно-правових актів.

Наприклад, можна назвати Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» (далі Закон № 2181) від 21 грудня 2000 року (з наступними змінами та доповненнями), так званий інститут апеляційного узгодження, який полягає в узгодженні податкового зобов'язання в порядку і строки, які визначені Законом № 2181 за процедурами адміністративного або судового оскарження. Вказана процедура адміністративного

оскарження має ряд своїх специфічних ознак. У тому випадку, коли платник податків вважає, що контролюючий орган невірно визначив суму податкового зобов'язання або прийняв будь-яке інше рішення, що суперечить законодавству з питань оподаткування або виходить за межі його компетенції, встановленої законом, такий платник податків має право звернутися до контролюючого органу із скаргою про перегляд цього рішення, яка подається в письмовій формі та може супроводжуватися документами, розрахунками та доказами, які платник податків вважає за потрібне надати. Скарга повинна бути подана контролюючому органу протягом десяти календарних днів, наступних за днем отримання платником податків податкового повідомлення або іншого рішення контролюючого органу, що оскаржується. Отже, особливістю вказаної процедури оскарження є те, що скаргник, у першу чергу, має звертатися до того органу, який прийняв оскаржуване нею рішення. При цьому, у тому випадку, коли контролюючий орган надсилає платнику податків рішення про повне або часткове незадоволення його скарги, такий платник податків має право звернутися протягом десяти календарних днів, наступних за днем отримання відповіді, з повторною скаргою до контролюючого органу вищого рівня, а при повторному повному або частковому незадоволенні скарги – до контролюючого органу вищого рівня із дотриманням зазначеного десятиденного строку для кожного випадку оскарження та зазначеного двадцятиденного строку для відповіді на нього [11].

Адміністративний порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної адміністрації передбачено також Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд» від 22 червня 1999 року, яка передбачає можливість оскарження рішень і дій посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби та іншими спеціальними нормативно-правовими актами.

Враховуючи наявний стан нормативного регулювання вказаного блоку суспільних відносин, вбачається, що провадження з розгляду звернень юридичних осіб (у тому числі і скарг) вимагає уніфікації. У цьому плані можна окреслити три варіанти вирішення вказаної проблеми. Зокрема, можливим є прийняття спеціального закону, який би детально визначив засади, стадії, права та обов'язки учасників вказаних відносин, строки, порядок оскарження, відповідальність у сфері звернень юридичних осіб до органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо. Іншим варіантом вирішення вказаної проблеми є внесення відповідних змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо надання юридичним особам аналогічних до можливостей фізичних осіб способів захисту своїх прав та законних інтересів у публічно-правових відносинах. Однак, найбільш логічним, з точки зору систематизації вказаного провадження, виглядає третій варіант, за яким провадження з розгляду звернень громадян та юридичних осіб варто закріпити в рамках одного кодифікованого акта, зокрема, як це зроблено в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, розроблений Центром політико-правових реформ України. Вказаний Проект виділив процедуру адміністративного оскарження в окремий підрозділ, де, зокрема пропонується:

- розглядати право на адміністративне оскарження як звернення з вимогою про захист у позасудовому порядку відповідно до цього Кодексу, якщо адміністративним актом чи його виконанням порушені чи можуть бути порушені права, свободи чи законні інтереси фізичної або юридичної особи;
- встановити обов'язковість адміністративного оскарження перед зверненням до суду;

- при великих обсягах скарг створити комісію при адміністративному органі (ст.101 Проекту), яка б діяла на громадських засадах, як спеціальна апеляційна інституція;
- обмежити строки подання скарг тощо (більш детально увагу вказаному Проекту та пропозиціям, які містяться у ньому буде акцентовано в підрозділі 3.2 дисертаційного дослідження) [8, 259-260].

Таким чином, провадження по скаргах осіб – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації (їх посадових осіб) з розгляду в адміністративному порядку скарг фізичних і юридичних осіб, які були подані ними на рішення, дії та бездіяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) з метою захисту своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів.

При цьому провадження за скаргами осіб можна розглядати як самостійний інститут апеляції в рамках адміністративно-юрисдикційного процесу, а серед його стадій слід виділяти окрему процедуру – апеляцію на рішення за результатами розгляду скарги. Тобто інститут апеляції в межах цього провадження є складно структурованим, який характеризується, так би мовити, «двоетапністю» процесуальної діяльності із забезпечення прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: Навч. посіб. / За заг. ред. д.ю.н., проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
2. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За заг. ред. Оксани Володимирівни Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
3. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: Монографія / Іван Лукьянович Бородін. – К.: Алерта, 2007. – 184 с.
4. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник / подгот. д.ю.н., проф. А.Н. Каплуновым. – СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2008. – 571 с.
5. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: Навчальний посібник / Едуард Францович Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимощук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
7. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В.Б., Дерещ В.А., Школик А.М. та ін.; за заг. ред. Авер'янова В.Б. – К.: Юстініан, 2007. – 288 с.
8. Принцип верховенства права: Проблеми теорії та практики: у двох книгах / За заг. ред. Ю.С. Шемчушенка / книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В.Б. Авер'янов. – К.: Конус-Ю, 2008. – 314 с.
9. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

10. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец.12.00.07 / І.О. Грибок. – Київ, 2006. – 19 с.
11. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон від 21 грудня 2000 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 10. – Ст. 44.

УДК 35.072.2: 669 (477)

ПРІОРИТЕТНІ ОРІЄНТИРИ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ ЧОРНОЇ МЕТАЛУРГІЇ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ СВІТОВОЇ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

Лютіков П.С., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Стаття присвячена аналізу зарубіжного досвіду здійснення державного контролю в галузі чорної металургії, окресленню напрямків його запозичення для України в контексті подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи.

Ключові слова: чорна металургія, державний контроль, екологічний контроль, податковий контроль, зарубіжний досвід.

Лютіков П.С. ПРИОРИТЕТНЫЕ ОРИЕНТИРЫ ЗАИМСТВОВАНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОТРАСЛИ ЧЕРНОЙ МЕТАЛЛУРГИИ ДЛЯ УКРАИНСКОГО ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена анализу зарубежного опыта осуществления государственного контроля в отрасли черной металлургии, очерчиванию направлений его заимствования для Украины в контексте преодоления последствий мирового финансово-экономического кризиса.

Ключевые слова: черная металлургия, государственный контроль, экологический контроль, налоговый контроль, зарубежный опыт.

Lyutikov P.S. PRIORITY DIRECTIONS OF BORROWING OF FOREIGN EXPERIENCE OF REALIZATION OF STATE CONTROL IN INDUSTRY OF FERROUS METALLURGY FOR THE UKRAINIAN STATE IN THE CONDITIONS OF WORLD FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted to the analysis of foreign experience of realization of state control in industry of black metallurgy, to the lineation of directions of his borrowing for Ukraine in the context of overcoming of consequences of world financial and economic crisis.

Key words: ferrous metallurgy, state control, ecological control, tax control, foreign experience.

Запозичення досвіду зарубіжних країн у сфері здійснення державного контролю у галузі чорної металургії має стати одним із пріоритетних напрямків на шляху реформування цього інституту державного управління в Україні. Однак, як свідчить практика, сліпе запозичення зарубіжного досвіду дає недостатній ефект, створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин, істотно знижує рівень ефективності державного управління в цілому і контролю зокрема. Враховуючи це застереження важливим і необхідним, поряд із запозиченням зарубіжного досвіду, є врахування національних традицій та тенденцій у сфері нормотворення і державного управління. Ця думка неодноразово висловлювалась вітчизняними вченими-адміністративістами (наприклад,