

УДК 342.95

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ І ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

Ленівський Р.В., аспірант
Національний авіаційний університет

У статті запропоновано науковий підхід щодо уніфікації адміністративних процедур як одного з напрямків вдосконалення законодавства стосовно адміністративного оскарження.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне оскарження, уніфікація, управлінське рішення.

В статті пропонується науковий підхід до уніфікації адміністративних процедур як одного з напрямків удосконалення законодавства стосовно адміністративного оскарження.

Ключевые слова: административная процедура, административное обжалование, унификация, управленческое решение.

Lenivskiy R.V. TOPICAL ISSUES OF IMPROVEMENT OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE APPEAL AS A WAY OF ENSURING LAW AND ORDER IN UKRAINE

The scientific approach for the unification of administrative procedures as one of the directions of improvement of legislation on administrative appeal is proposed in the article.

Key words: administrative procedure, administrative appeal, harmonization, management decision.

Постановка проблеми. Удосконалення гарантій законності, необхідність впровадження дієвих запобіжників свавілля владних інституцій висуває на порядок денний проблему розробки і прийняття нового нормативно-правового акту, чинність якого має поширюватись на відносини між громадянином і владними інституціями, що стосуються реалізації права на звернення, у тому числі – зі скаргою на порушення прав, свобод, законних інтересів. Попри визнання судового захисту найбільш ефективним засобом правового захисту адміністративне оскарження, завдяки таким його рисам, як оперативність, економічність, має право на існування, що доведено реалізацією Закону України «Про звернення громадян» [1], прийнятого у 1996 році. Зазначеним законом передбачено не тільки процедури оскарження, але й розгляд інших форм звернень громадян – пропозицій (зауважень), заяв (клопотань).

Починаючи з 1996 року, до зазначеного закону було внесено 14 змін, а найбільш суттєві, які відповідають новаціям демократичних трансформацій, внесені у 2015 році, коли було урегульовано право громадян на звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування з електронними петиціями (ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян»), оновлено вимоги до звернень (ст. 5 Закону України «Про звернення громадян»).

Ступінь розробленості проблеми. Слід вказати, що зазначений Закон як концептуально, так і через його окремі норми був неодноразово підданий критиці вченими, які зазначали про його спадковий характер щодо традицій радянського права та урегулювання ним принципово різних за своєю сутністю правових явищ – різних за підставами, порядком подання та наслідками видів звернень (Д.В. Лученко, Н.Б. Писаренко,

В.А. Сьоміна, Отто Люхтергандт та інші) [2; 3, с. 382]). Аналітичні дослідження, спрямовані на встановлення шляхів удосконалення процедур адміністративного оскарження в межах опрацювання доктрини адміністративного процесу, здійснювали В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, М.М. Тищенко та інші.

Дійсно, Закон України «Про звернення громадян» потребує оновлення – як сама його концепція, так і структура та, відповідно – норми. Більше того, виникає необхідність розробки і прийняття сучасного нормативно-правового акту з метою вдосконалення позасудової форми захисту прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб.

Мета статті – на основі критичного аналізу чинного законодавства, законодавчих ініціатив запропонувати напрямки вдосконалення законодавства щодо адміністративного оскарження як засобу забезпечення законності і правопорядку в Україні.

Викладення основного матеріалу. Останнім часом наукова спільнота активно обговорює законодавчі ініціативи Міністерства юстиції України, які стосуються проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, що знаходиться на розгляді Верховної Ради України. Цим проектом передбачено такі новели, як принцип презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення, запровадження внутрішнього і зовнішнього контролю провадження щодо розгляду скарги, встановлення та порядок обчислення процесуальних строків, фіксування, розподіл витрат та інші процедури [4], характерні для судового розгляду справ.

Проте, на відміну від Закону України «Про звернення громадян», наведений проект Адміністративно-процедурного кодексу України залишає поза увагою інші види звернень,



«звужуючи» тим самим сферу врегулювання відносин між громадянами і органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Хоча ідеологія проекту, як зазначено на сайті Міністерства юстиції України, виходить зі статті 19 Конституції України, якою встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, на відміну від Закону України «Про звернення громадян», спрямований на реалізацію ст. 40 Основного Закону, якою встановлено право кожного звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів [4]. Однак, виходячи з наведеної аргументації, проект Адміністративно-процедурного кодексу України мав би регулювати не процедури адміністративного оскарження, а процедури діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, принаймні, у сфері прийняття управлінських рішень, враховуючи сутність терміну «адміністративна процедура», що є ширшою і охоплює не тільки адміністративне оскарження.

Так, учені ще в 2010 році виділяли проблему потреби уніфікації адміністративних процедур. Формулюючи поняття адміністративної процедури, зазначено про неї як про порядок вирішення адміністративних справ органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування (органами публічної адміністрації) та іншими адміністративними органами, спрямованими на прийняття адміністративних актів та укладення адміністративних договорів [5, с. 198–199]. Про необхідність уніфікації адміністративних процедур і складних прийняття відповідного нормативно-правового акту свідчить наявність декількох проектів Адміністративно-процедурного кодексу України: реєстр. № 8413 від 29.12.2001 р., № 2789 від 18.07.2008, № 5462 від 29.04.2004, № 11472 від 03.12.2012 р. Серед перелічених проектів тільки проект Адміністративно-процедурного кодексу України реєстр. № 8413 від 29.12.2001 р. не був відкликаний.

Зважаючи на вказане, доцільною є подальша наукова розвідка проблеми вдосконалення чинного законодавства, яке регулює адміністративне оскарження.

Для вирішення даної проблеми пропонується науковий підхід, що враховує правову природу і сутність скарги та адміністративного позову. Наявність такого підходу зумовлена введенням елементів змагальності та деяких елементів судового процесу до процедури адміністративного оскарження розробниками проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (2016 р.). При цьому подібні новели мали місце і в інших проектах, зокрема, у проекті Адміністративно-процедурного кодексу реєстрац. № 11472 від 03.12.2012 р. Поряд із цим, необхідно врахувати сутність адміністративної процедури, що визначає доречність пропозиції виділення процедур адміністративного оскарження в окрему структурну складову проекту Адміністративно-процедурного кодексу України.

Звернення до доктрини адміністративного права дозволяє виділити положення про визначення скарги як правової вимоги, яка висувається особою, права та законні інтереси якої порушені, до суб'єкта, який їх порушив унаслідок вчинення дій або бездіяльності. Саме тому вчені виділяють декілька недоліків Закону України «Про звернення громадян»: відсутність встановлення предметом скарги на захист свобод громадянина; визначення процедури захисту прав та законних інтересів громадянина, а не людини взагалі [6, с. 405]. Вказане означає, що в зазначеному законі визначення скарги не охоплює усі її ознаки, а тому відповідна норма не є досконалою, як і не є досконалим закон у цілому. Слід вказати і на ту обставину, що в Законі України «Про звернення громадян» визначення суб'єкта звернення потребує приведення у відповідність ст.26 Конституції України, якою встановлено право іноземців, осіб без громадянства, що законно перебувають на території України, користуватись тими самими правами і свободами, а також нести такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи [7] міжнародними договорами України.

Разом із тим, адміністративний позов також визначають як правову вимогу, що стосується захисту суб'єктивного права та законного інтересу. Таке розуміння позову вчені відзначають як незалежне від його галузеві належності та характеру посягання [8, с. 46-48; 9].

Отже, і адміністративний позов, і скарга являють собою правову вимогу, проте різниця виявляється у змісті, суб'єктах, до яких звертається особа, права і свободи якої порушені, а також у сутності права вимоги.

Так, зміст адміністративного позову складає спір про право в публічно-правових відносинах. Зміст скарги не стосується правового спору, натомість особа звертається з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян.

На думку дослідників, зміст скарги пов'язаний з управлінсько-правовим конфліктом. Такий конфлікт виникає у процесі управлінської діяльності органів виконавчої влади за наявності умов об'єктивного і суб'єктивного характеру і полягає у обстоюванні його учасниками протилежних за суттю правових позицій, наслідки розв'язання яких можуть бути негативними (винна особа притягується до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності або на неї покладаються обов'язки щодо відновлення порушеного права) або позитивними, що не пов'язані із застосуванням примусових заходів (тобто відбуваються організаційні перетворення у самій системі органів виконавчої влади) [10, с. 190-191].

Різниця в суб'єктах, до яких звертаються особи, що реалізують право на оскарження, очевидна. Так, для вирішення управлінсько-правового конфлікту особа звертається до органу державної виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Вирішення публічно-правового спору можливе тільки у разі звернення особи до адміністративного суду.

Е.Ю. Швед відзначає наявність двох складових адміністративного позову – матеріально-правової та процесуально-правової. Матеріально-правова складова – вимога позивача до відповідача, джерелом якої є спір про право у публічно-правовій сфері, пов'язаний із порушенням публічних прав особи або з компетенцією суб'єкта владних повноважень. Дослідник акцентує увагу на тому, що хоча ця вимога виникає до моменту звернення до адміністративного суду, але лише із відкриттям провадження в адміністративній справі набуває судового адміністративного процесуального характеру. З цього зроблено правильний висновок про можливість підтвердження підходу, за яким адміністративний позов є процесуальною формою реалізації матеріальної норми закону, її примусового здійснення через адміністративне судове провадження. Процесуальною складовою адміністративного позову є вимога до суду про розгляд та вирішення цього спору про право у публічно-правових відносинах [11, с. 91].

Наявність матеріально-правової і процесуально-правової складових можна відзначити і у скарги, однак її сутність інша, порівняно з адміністративним позовом. Так, матеріально-правова складова скарги стосується правової вимоги, джерелом якої є управлінсько-правовий конфлікт, що стосується суб'єктивних прав особи. Стосовно процесуально-правової складової скарги, то вона стосується правової вимоги щодо поновлення прав і захисту законних інтересів громадян.

Вчені правильно відзначають, що звернення громадян повинні сприйматись як:

а) засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади;

б) можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб;

в) можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів;

г) показник становлення громадянського суспільства [12, с.304].

Отже, проведений аналіз довів необхідність розробки окремого порядку розгляду скарги, відмінного від судового розгляду адміністративного позову, у зв'язку з чим уведення до адміністративної процедури оскарження елементів судового розгляду сприймається неоднозначно, насамперед, з позицій методології юридичного аналізу.

Зрозуміло, що визначення належної адміністративної процедури оскарження має бути предметом окремого наукового дослідження, оскільки вказана проблема має системний характер і зачіпає основні інститути адміністративного процесу, проте в межах окремої статті доцільно виділити деякі пропозиції, які мають потенціал подальшої наукової дискусії з питань розробки Адміністративно-процедурного кодексу України. Зокрема, такі:

а) визначення окремою складовою проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (главою чи розділом) процедур адміністративного оскарження;

б) встановлення засад адміністративного оскарження, відмінних від засад судового оскарження і розгляду адміністративного позову;

в) визначення правосуб'єктності суб'єктів адміністративного провадження;

г) встановлення юридичних наслідків за результатами здійснення процедур адміністративного оскарження.

При розробці уніфікованих процедур адміністративного оскарження слід виходити з тієї обставини, що в чинному законодавстві підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на виконання Закону України «Про звернення громадян», закріплено особливості здійснення процедур адміністративного оскарження в різних органах виконавчої влади. Кількість таких підзаконних нормативно-правових актів достатньо значна, і розробнику Адміністративно-процедурного кодексу України, у разі погодження із підходом щодо необхідності уніфікації адміністративних процедур, доцільно здійснити спочатку роботу щодо критичного аналізу діючих нормативно-правових актів у цій сфері. При цьому слід також врахувати і необхідність розробки загальних засад адміністративної процедури, якими мають бути охоплені як процедури розробки і прийняття управлінських рішень, так і процедури звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб із заявами, клопотаннями, петиціями, а також процедури адміністративного оскарження.

Висновки. Таким чином, перспективну структуру Адміністративно-процедурного кодексу України можна представити у формі чотирьох структурних складових – відповідних розділів, присвячених:

1) загальним питанням врегулювання адміністративної процедури;

2) уніфікованим процедурам розробки і прийняття управлінських рішень;

3) уніфікованим процедурам звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб із заявами, пропозиціями, клопотаннями, електронною петицією;

4) процедура адміністративного оскарження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996, N 47 (19.11.96), ст. 256

2. Лученко Д.В. Про теоретичні і практичні проблеми розвитку інституту оскарження в адміністративному праві України/ Д.В. Лученко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – №23. – с.238-250

3. Писаренко Н.Б., Сьоміна В.А. Судовий і позасудовий порядок вирішення публічно-правових спорів, їх співвідношення і стан правового врегулювання в Україні // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»: VI Міжнародна науково-практична конференція «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23-24 вересня 2011 р.) // Ред. колегія: О.Ф. Андрійко (голова ред. кол.), В.П. Нагребельний, А.А. Пухтецька (відп.секр.), Л.С. Кисіль, Ю.С. Педько, Н.В. Хорошак, В.А. Дерещ, А.В. Кірмач, Л.В. Люлька. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2011. – 600 с.



4. Правова основа захисту прав і свобод громадян в адміністративному порядку: офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/4629>

5. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / Ю.С. Шемшученко [та ін.]; ред. В.Б. Авер'янов. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2010. – 496 с.

6. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. За загальною редакцією В.Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка, 2007. – 586с.

7. Конституція України від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 72/1 Спеціальний випуск /. – С. 15. – Ст. 2598.

8. Осокина Г.Л. Иск (теория и практика). – М.: Городец, 2000. – 192 с.

9. Приходько И.А., Папация М.Ш. Каким быть новому Арбитражному процессуальному кодексу России // Хозяйство и право. – 2001. – № 7. – с. 69

10. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: дис. ... к.ю.н. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ А.К. Гасанова / Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011. – 215с.

11. Швед Е.Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві: дис.к.ю.н. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Е.Ю. Швед / Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2009. – 200с.

12. Курс адміністративного права України: підручник/ В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сушенко [та ін.]/ за ред. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808с.

УДК 342: 346

СУТНІСТЬ, ФОРМИ ТА ХАРАКТЕРНІ РИСИ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Лісовол О.М., здобувач
кафедри економіко-правових дисциплін
Національна академія внутрішніх справ

Статтю присвячено з'ясуванню сутності валютного контролю як різновиду фінансового контролю. Розглянуто види валютного контролю та його форми. Виокремлено характерні риси валютного контролю. Також у статті викладено типи суб'єктів, що забезпечують валютний контроль в Україні.

Ключові слова: фінансовий контроль, валютний контроль, фінансово-правове регулювання, фінансові правоотношення, валютне законодавство.

В статье проанализирована сущность валютного контроля как разновидности финансового контроля. Рассмотрены виды валютного контроля и его формы. Изложены характерные черты валютного контроля. Также в статье выделены типы субъектов, которые обеспечивают валютный контроль в Украине.

Ключевые слова: финансовый контроль, валютный контроль, финансово-правовое регулирование, финансовые правоотношения, валютное законодательство.

Lisovol O.M. ESSENCE, SHAPE AND CHARACTERISTIC FEATURES OF CURRENCY CONTROL IN UKRAINE

In the article dedicated to clarifying the essence of currency control as a kind of financial control. The paper considers the types of currency control and its form. Highlights salient features of currency control. Also in the article set out the types of entities that provide foreign exchange control in Ukraine.

Key words: financial control, foreign exchange control, financial-regulation, financial law, currency legislation.

Постановка проблеми. Процеси реформування відносин власності супроводжуються структурною перебудовою економіки країни та формуванням системи валютного контролю як невід'ємної складової фінансового контролю, що забезпечує вільне переміщення валютних цінностей між різними секторами економіки, сприяє обігу та раціональному розміщенню фінансових ресурсів, дає можливість оцінити ефективність управління суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності, створює умови для добросовісної конкуренції та обмеження монополізму.

Основною метою здійснення фінансово-правового регулювання валютного контролю в Україні є становлення цілісного, ефективного та високоліквідного валютного ринку, регульованого державою та інтегрованого у світовий ринок.

Водночас, на шляху розбудови механізму фінансово-правового регулювання валютного контролю в Україні існують певні проблеми та труднощі, пов'язані з недостатнім розумінням важливості забезпечення державного впливу на дану сферу суспільних відносин та методів такого впливу. Відсутність послідовної та виваженої політики держави щодо фінансово-правового регулювання валютного контролю, недостатність політичної волі та ресурсів для забезпечення такого регулювання можуть призвести до тяжких суспільно-політичних наслідків, що поставить під загрозу продовження економічних реформ в Україні.

Безумовно, подолання цих недоліків можливе лише за тісної взаємодії державних органів, що забезпечують фінансово-правове регулювання валютного контролю в Україні.