

Оскільки в одній адміністративній справі, як правило, присутні декілька критеріїв підсудності, обов'язково має перевірятися належність такої справи адміністративному суду, з урахуванням всіх чотирьох видів і десятих підвидів

підсудності. Лише сукупний аналіз таких критеріїв і всіх видів (підвидів) підсудності дозволить правильно встановити конкретний адміністративний суд до якого належить завернутися із адміністративним позовом (скаргою, заявою).

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про судострій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – Ст. 37. – Ст. 446.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК СУЧАСНИХ НОРМОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

FRAMEWORK ENSURING THE RIGHT OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A PRIORITY IN THE LEGISLATIVE PROCESS MODERN UKRAINE

Болокан І.В.,
докторант кафедри адміністративного і господарського права
Запорізький національний університет

Сьогоднішня відзначається активними державотворчими та правотворчими перетвореннями, які торкнулися майже усіх сфер суспільного життя. Найбільшого реформування нині зазнає публічна адміністрація. Термін «публічна адміністрація» є порівняно новим в адміністративно-правовій доктрині. Натомість, як вірно зазначається в адміністративно-правових джерелах, адміністративному праву притаманне використання конструкцій, категорій і понять, які у фізичному розумінні не існують і є винятково продуктом людського мислення. Такі величини отримали назву «фіктивних» або «юридичних фікцій». Такою «штучною», фіктивною особою є т.зв. публічна адміністрація [1, с. 124, 125].

Вітчизняне законодавство не вміщує закріплення визначення «публічна адміністрація», так само, як і хоча б приблизного переліку її суб'єктів. Найбільш близьким до цього поняття є поняття «суб'єкт владних повноважень», приблизний перелік яких вміщений у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Це, зокрема: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій [2].

Органи державної влади включають представників усіх трьох гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), а, відтак, зрозумілим стає, що перелік суб'єктів публічної адміністрації є доволі значний. Для характеристики пріоритетності забезпечення реалізації прав громадян як одного з найактуальніших напрямків сучасних нормотворчих процесів в Україні, зупинимось на Верховній Раді України (далі – ВРУ) як одного із суб'єктів публічної адміністрації. Такий наш акцент пов'язаний, по-перше, із тим, що, маючи статус законодавчого органу, цей суб'єкт приймає закони, якими й мають забезпечуватись права громадян щодо реалізації ними своїх прав та щодо їх захисту, а, з іншого боку, її окремі представники, органи та посадові особи також можуть брати участь у забезпеченні реалізації прав громадян та їх захисті.

Насамперед, самі народні депутати через свої звернення можуть сприяти такій реалізації. Так, відповідно до Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII «Про статус народного депутата України», депутатським зверненням є викладена в письмовій формі пропозиція народного де-

путата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції [3]. Однією з переваг депутатських звернень (порівняно із різними формами звернення громадян), є скорочені строки розгляду органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ і організацій, об'єднаннями громадян, яким адресовано депутатське звернення (10 (до 30 у разі продовження) днів порівняно із 30 (до 45), передбачених для звернення пересічних громадян з моменту його одержання (ч. 2 ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України»; ч. 1 ст. 20 Закону України «Про звернення громадян»). Неабияким аргументом є й особливий контроль щодо надання відповідей на депутатські звернення.

Також народні депутати мають право на депутатський запит, яким є вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету ВРУ, яка заявляється на сесії ВРУ до Президента України, до органів ВРУ, до Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції [3].

Натомість, останнім часом громадськості все частіше стають відомими факти про те, що ці дієві інструменти забезпечення реалізації та захисту прав громадян є інструментом збагачення окремих несумлінних народних депутатів, коли депутати беруть своєрідну винагороду за певне «сприяння» вирішенню проблеми, тобто – торгують депутатськими зверненнями. Цьому негативному явищу сприяє такий недолік нормативного врегулювання, на який зазначив голова ВРУ, як відсутність жодної реєстрації або оприлюднення депутатських звернень та листів (на відміну від депутатських запитів). Саме тому позитивною щодо дійсного захисту прав громадян вважаємо пропозицію, яка з'явилася 19 жовтня 2015 р. на офіційному сайті ВРУ, оприлюднювати від цієї дати всі депутатські запити [4]. Вказане є, на наш погляд, дієвим засобом боротьби із

корупційною складовою в діяльності народних депутатів України.

Отже, питання подальшого «відкриття влади» для громадськості є перспективним напрямком вдосконалення вітчизняного законодавства, тому слід підтримати ініціювання змін до законодавства, які анонсував голова парламенту. Доступність інформації для громадськості про діяльність публічної влади з питань забезпечення реалізації та захисту прав громадян є тим дієвим інструментом, який дозволить контролювати владу з боку суспільства та виявляти прогалини у законодавчому врегулюванні окремих прав громадян, механізми їх реалізації, виявляти порушення, в т.ч. зловживання з боку окремих представників публічної адміністрації. Про необхідність подальшого «відкриття влади» йшлося й на «круглому столі», який пройшов у ВРУ 20 жовтня 2015 р. «Відкритість влади через доступ до публічної інформації», на якому було зазначено, що законодавча база доступу до інформації, розпорядником якої є структури державної влади, протягом майже 4,5-річного існування виявила як позитивні моменти, так і недоліки. Серед недоліків законодавчого врегулювання зазначалось на необхідність більш чіткого правового визначення статусу і повноважень державних службовців, які працюють із запитами на інформацію, а також питання конкретизації застосування законодавчих норм у різних сферах діяльності владних структур. Тезою, яка підсумувала недоліки законодавчого врегулювання у цій сфері, є: «Практика використання закону про доступ до публічної інформації істотно випереджає нормотворчу активність в цій галузі» [5].

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений ВРУ з прав людини. Згідно зі ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (п. 10), Уповноважений ВРУ з прав людини з метою захисту прав і свобод людини і громадянина особисто або через свого представника в установленому законом порядку може звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)); вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду; ініціювати незалежно від його участі у судовому провадженні перегляд судових рішень [6].

Слід зазначити на значні позитивні зміни у законодавчому врегулюванні можливостей Уповноваженого ВРУ з прав людини, які відбулися не так давно, адже у наведеній вище редакції вказаний п. 10 ст. 13 Закону було викладено наприкінці минулого року згідно із Законом № 1697-VII від 14.10.2014 р. У первісній редакції вказана норма передбачала можливість звернення до суду Уповноваженого ВРУ з прав людини із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом. Такі загальні формулювання («стан здоров'я», «поважні причини» тощо) залишали чимало можливостей для зловживань.

Продовженням тенденції нормативного «звуження» можливостей для зловживань з боку осіб, на яких покладено захист прав громадян, створення можливостей забезпечення реалізації їх прав, є ст. 60 КАС України, яка регулює випадки участі у справі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, й, зокрема, Уповноваженого ВРУ з прав

людини (також була змінена наприкінці минулого року). Враховуючи численні зловживання та можливі корупційні схеми, законодавець певним чином обмежив такі випадки. Так, відповідно до ч. 1 вказаної статті звернення до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і можливість брати участь у цих справах пов'язана із обов'язком органів державної влади, органи місцевого самоврядування надати адміністративному суду докази, які підтверджують наявність поважних причин, що унеможливають самостійне звернення цих осіб до адміністративного суду для захисту своїх прав, свобод та інтересів.

Щодо безпосередньої участі Уповноваженого ВРУ з прав людини, у ч. 1 вказаної статті закріплено, що він може особисто або через свого представника звертатися до адміністративного суду з адміністративним позовом (заявою), брати участь у розгляді справ за його адміністративним позовом (заявою), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за адміністративними позовами (заявами) інших осіб, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, у т.ч. у справі, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом (заявою) іншої особи. При цьому Уповноважений ВРУ з прав людини повинен обґрунтувати адміністративному суду неможливість особи самостійно здійснювати захист своїх інтересів, а невиконання ним цієї вимоги має наслідком залишення позовної заяви без руху або повернення позовної заяви.

Додатковою гарантією належної реалізації прав громадянина є передбачене у п. 11 ст. 13 Закону право Уповноваженого ВРУ з прав людини направляти у відповідні органи акти реагування у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для життя цими органами заходів. Актами реагування цієї посадової особи згідно зі ст. 15 Закону є конституційне подання (акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта ВРУ, акта Президента України та КМУ, правового акта АРК; офіційного тлумачення Конституції України та законів України) та подання (акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для життя відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина).

Однією з форм отримання інформації про порушення прав громадян є звернення громадян, нормативно-правове регулювання яких здійснюється Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР.

Крім безпосередніх звернень виборців до конкретних народних депутатів, громадяни можуть звернутись й до ВРУ як органу в цілому. Слід зазначити, що громадяни вже усвідомили можливість звернень як важелів впливу на громадське життя, про що свідчить зростання кількості таких звернень. На офіційному сайті ВРУ вміщується інформація про те, що у січні-вересні 2015 р. до ВРУ надійшло 76,6 тис. пропозицій, заяв і скарг громадян, що на 23,6 тис. звернень більше, ніж за відповідний період минулого року, а також вказується, що за дев'ять місяців поточного року у зверненнях громадян до парламенту було порушено понад 78 тис. питань. З них 26,5 тис. – питання забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізації прав і свобод громадян. Упродовж звітного періоду значно зросла порівняно з минулим роком кількість пропозицій, заяв і скарг громадян на особистому прийомі у ВРУ (15,8 тис. у січні-вересні 2015 р. проти 10 тис. у січні-вересні 2014 р.). З них парламентськими комітетами прийнято 3,1 тис.

(+715) звернень, депутатськими фракціями (групами) – 1,5 тис. (+281) звернень громадян [7].

Згадаємо і про такі значні новели адміністративного законодавства, як запровадження електронних петицій, які були внесені Законом України від 02.07.2015 р. № 577-VIII. ВРУ є одним із тих суб'єктів, до яких, відповідно до ст. 23-1 «Електронна петиція, порядок її подання та розгляду» Закону України «Про звернення громадян» нині можуть звернутись громадяни (серед інших адресатів такої петиції в Законі зазначені Президент України, КМУ,

органи місцевого самоврядування). Все вказане свідчить про позитивні трансформації у нормотворенні стосовно забезпечення реалізації та захисту прав громадян.

Отже, відзначаючи значні позитивні трансформації у нормативному врегулюванні питань забезпечення реалізації та захисту прав громадян, слід констатувати, що вказаний напрямок залишається актуальним через прогалини та поки що недосконале врегулювання цих питань, які, здебільшого, пов'язані із питаннями «відкритості» публічної влади для громадськості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. Р. С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства : Закон від 06.07.2005 р. №2747-IV (із змінами) / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – ст. 446.
3. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. №2790-XII (із змінами) / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – ст. 17.
4. Гройсман В. На офіційному веб-сайті Парламенту відсьогодні оприлюднюватимуться всі депутатські запити // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/news/Top-novyna/117394.html>.
5. У Верховній Раді України відбувся експертний «круглий стіл» на тему: «Відкритість влади через доступ до публічної інформації» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Novyny/117431.html>.
6. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – ст. 99.
7. Зростає кількість звернень громадян до Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Novyny/117385.html>.
8. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 35. – ст. 341.

ЮРИДИЧНИЙ ФАКТ ЯК ПІДСТАВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

LEGAL FACTS AS THE BASIS OF ADMINISTRATIVE LIABILITY

Гордєєв В.В.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правосуддя
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Соціально-політичні зміни в українському суспільстві, нові пріоритети державотворення спонукають до реформування чинного законодавства, удосконалення правовідносин. Особливий інтерес із цього приводу викликають теоретичні та прикладні розробки в сфері адміністративної відповідальності. Фактичною підставою для настання адміністративної відповідальності виступає адміністративне правопорушення (проступок) як юридичний факт.

Дослідження адміністративних деліктів як різновиду юридичних фактів ґрунтується, в першу чергу, на аналізі поняття «юридичний факт» з позицій адміністративно-правових відносин. Його здійснили такі вчені, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, Р.А. Калужний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.О. Селіванов та ін.

У більшості випадків вчені визначають юридичні факти як конкретні життєві обставини, з якими норми права пов'язують юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну чи припинення правовідносин.

В українському словнику-довіднику з адміністративного права зазначено, що юридичні факти це 1) передбачені законом обставини, які є підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин; 2) конкретні життєві обставини, що приводять норму права в дію утворюючи, змінюючи чи припиняючи певні правовідносини [1, 165].

С.Т. Гончарук в навчальному посібнику «Адміністративний процес» зазначає, що юридичними фактами, що породжують адміністративно-процесуальні відносини, виступають відповідні матеріальні правовідносини, що їх детермінують. Змінюються і припиняються процесуальні відносини у зв'язку з певними діями чи подіями, які від-

буваються в ході адміністративного процесу і також виступають як юридичні факти [2, 32].

Е.Ф. Демський в навчальному посібнику «Адміністративне процесуальне право України» зазначає, що юридичні факти – це певні обставини, закріплені в процесуальних нормах, на підставі яких виникають, змінюються чи припиняються адміністративні процесуальні відносини [3, с. 73].

Вважаємо, що юридичні факти – це конкретні життєві обставини у формі дії чи події, з якими норми права пов'язують юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну чи припинення правовідносин, набуття певних прав і обов'язків.

Процесуальні юридичні факти забезпечують процесуальну діяльність учасників процесу, динамізм процесуальних відносин внаслідок послідовного вчинення процесуальних дій його суб'єктами, дотримання процесуальної форми у справах.

Багато юридичних фактів мають матеріально-процесуальний характер. Інакше кажучи, вони мають правовстановлюючий характер і у сфері процесуальних, і у сфері матеріальних правовідносин. Подібне положення зайвий раз відображає діалектику взаємозв'язку матеріальних і процесуальних галузей права. Вона проявляється через багато категорій, у тому числі і через юридичні факти в адміністративній відповідальності.

Головною функцією юридичних фактів є забезпечення виникнення, зміни, припинення правових відносин. Але для досягнення правових наслідків частіше за все недостатньо наявності одного юридичного факту. Потрібний вже не один, а декілька взаємозалежних