

3. Про попередження насильства в сім'ї : Закон України від 15.11.2001 р. № 2789-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2789-14/print1419207718774383>.
4. Про питання щодо застосування адміністративного законодавства України органами внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 04.10.2013 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1829-13/print1419362069775270>.
5. Про затвердження Порядку виявлення сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг та здійснення соціального супроводу таких сімей (осіб) : Постанова КМУ від 21.11.2013 р. № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/896-2013-%D0%BF>.
6. Діяльність служби дільничних інспекторів міліції щодо профілактики насильства над дітьми й дорослими членами сім'ї : [навчально-методичний посібник] / [авт. кол.: А.Б. Блага, Т.В. Журавель, Д.Г. Заброра, Н.Е. Мілорадова]; за ред. Г.О. Христової. – К. : ТОВ «ВПК «ОБНОВА», 2012. – 140 с.
7. Діяльність служби дільничних інспекторів міліції щодо попередження насильства в сім'ї : [монографія] / [А.М. Волощук, Х.П. Ярмакі, О.В. Ковальова]. – Одеса : ОДУВС, 2013. – 217 с.
8. Ефективне запобігання та реагування на випадки насильства в сім'ї : [методичний посібник для тренерів з проведення тренінгів для дільничних інспекторів міліції] / за заг. ред. С.О. Павлиш, Г.О. Христової. – К., 2010. – 364 с.
9. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України : [монографія] / О.В. Негодченко. – Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2002. – 416 с.

УТЧЕНКО К. Ю.,
магістрант юридичного факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 34.342.951

ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ АКТИВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Проаналізовано особливості оскарження актів органів публічної адміністрації в зарубіжних країнах, виявлено основні відмінності між адміністративним оскарженням і судовим оскарженням актів органів публічної адміністрації, запропоновано зміни в законодавство щодо запровадження ефективного та дієвого засобу реалізації конституційних прав громадян України.

Ключові слова: скарга, заява, акт органу публічної адміністрації, оскарження, скасування, перегляд.

Проведен анализ особенностей обжалования актов органов публичной администрации в зарубежных странах, выявлены основные различия между административным обжалованием и судебным обжалованием актов органов публичной администрации, предложены изменения в законодательство относительно введения эффективного и действенного способа реализации конституционных прав граждан Украины.

Ключевые слова: жалоба, заявление, акт органа публичной администрации, обжалование, отмена, пересмотр.



The analysis of appeals of public administration's acts in foreign countries, basic differences between an administrative appeal and judicial appeal of public administration's acts are deduced, changes of effective and efficient means of realization the constitutional rights of citizens of Ukraine are offered.

Key words: *complaint, statement, act of the public administration, appeal, cancellation, revision.*

Вступ. Одним із найбільш пріоритетних завдань будь-якої демократичної держави є належне й ефективне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, однією зі складових яких є право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації.

Положення ст. 55 Основного Закону України зазначають, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; а також право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Ст. 40 Конституції України проголошує, що всі мають право 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 й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1, с. 22, 25]. Актуальним питанням є з'ясування практичної можливості реалізації зазначених норм.

Дослідженням вищевказаних прав людини та вирішенням проблем у сфері оскарження актів органів публічної адміністрації багато праць присвятили такі вчені, як В. Тимошук, В. Кальц, А. Апаров, Л. Кисіль, О. Мандюк та інші.

Зважаючи на проголошений курс України на європейську інтеграцію, обов'язок приведення норм вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу, нагальною потребою для української науки і практики є питання аналізу й запозичення позитивного досвіду розвинутих зарубіжних країн.

У більшості європейських країн система права особи на оскарження складається з двох основних аспектів: інституту адміністративного оскарження й судового захисту (оскарження). Вважається, що 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 [2].

Аналізуючи досвід зарубіжних країн, можна виокремити певні розбіжності між адміністративним та судовим оскарженнями. Так, основними відмінностями є такі:

1. Порядок розгляду скарги/заяви.

Під час судового оскарження застосовується процедура судового розгляду справи, що є єдиною для всіх судів відповідної держави й чітко встановленою на рівні закону; у свою чергу, процедура адміністративного оскарження встановлюється кожним окремим органом з урахуванням лише загальних вимог законодавства. Дуже часто на практиці виникає проблема ієрархічності органів, до яких має звертатись особа. Це стосується переважно органів місцевого самоврядування, адже визначити, який орган є вищим і має розглядати справу, практично неможливо. Для розв'язання проблеми безієрархічності у праві деяких країн (зокрема Польща) окремо існує інститут «прохання про перегляд», «заперечення» чи так званої «неформальної» скарги. Тобто, особа звертається до органу, що прийняв рішення, з проханням про повторний розгляд цієї справи та зміну рішення. А вже оскарження до вищого чи спеціального апеляційного органу, як правило, називається «апеляція». У Польщі «скарга» («оскарження») стосується процедурних рішень, дій і бездіяльності, а «апеляція» – кінцевого рішення у справі. У Нідерландах поширена практика, коли в муніципалітетах утворюються спеціальні дорадчі комісії з розгляду скарг на розпорядження муніципалітету. Рішення комісії має рекомендаційний характер. Практика свідчить, що в більшості випадків влада прислухається до рекомендацій дорадчих комісій [3].

2. Суб'єкт розгляду скарги/заяви.

Досвід організації апеляційних органів у ФРН і Нідерландах свідчить, що поширеною є практика, коли в муніципалітетах утворюються спеціальні Дорадчі комісії з розгляду скарг



на розпорядження муніципалітету (в особі бургомістра, муніципального парламенту чи його виконавчого органу). Наприклад, у місті Гаазі (близько 450 тисяч мешканців) така комісія складається з 20–25 жителів міста, які обираються муніципальним парламентом на строк його повноважень. Члени цієї комісії не є юристами [4]. У цьому випадку варто зазначити, що проектом Адміністративно-процедурного кодексу в ст. 102 передбачається положення, що суб'єктом розгляду скарги є утворена адміністративним органом комісія з розгляду скарг, яка діє на громадських засадах, а в разі, коли адміністративний орган не утворив комісії з розгляду скарг або предметом оскарження є рішення, дії чи бездіяльність керівника такого адміністративного органу, суб'єктом розгляду скарги є вищий стосовно адміністративного органу, що розглядав адміністративну справу, орган виконавчої влади, орган чи посадова особа місцевого самоврядування, які уповноважені розглядати і приймати рішення з порушених у скарзі питань.

3. Становище особи, яка подає скаргу/заяву.

У випадку судового оскарження особа, яка подає скаргу/заяву, має статус позивача з чітко встановленими правами й обов'язками, зазначеними в Кодексі адміністративного судочинства. У разі ж адміністративного оскарження до особи застосовуються загальні положення Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 р. [5]. Спеціальних особливостей ні для позивача, ні для заявника в адміністративному оскарженні в законодавстві України не передбачено.

Наприклад, у законодавстві ФРН може бути погіршено становище скажника, оскільки пріоритет надається принципу законності й захисту публічних інтересів [6, с. 162]. Згідно з Адміністративно-процесуальним кодексом Польщі, обов'язковим є положення, що «апеляційна інстанція не може приймати рішення, які шкодили б інтересам особи, котра подала апеляцію, за винятком випадків, коли оскаржуване рішення суттєво порушує закон або інтереси суспільства» [7]. Дещо складнішим є регулювання випадків визнання недійсним адміністративних актів на шкоду особі. У цьому разі адміністративний орган повинен не лише врахувати наслідки для особи визнання адміністративного акта недійсним; істотність причин для визнання акта недійсним; час, що минув з моменту видання адміністративного акта; інші обставини справи, а й публічні інтереси, тобто інтереси суспільства, держави, громади щодо дотримання стану законності, належного використання публічних ресурсів тощо; законні інтереси інших осіб, тобто зацікавленість інших приватних осіб у певному вирішенні адміністративної справи. Адміністративний орган також має враховувати так звану «довіру» особи. Фактор «довіри» відомий насамперед німецькому адміністративному праву та праву країн, які орієнтуються на ФРН. Фактор «довіри», або принцип правомірного очікування (правової визначеності/правової впевненості), – це принцип, відповідно до якого особа має право й можливість довіряти адміністративному акту, строк оспорювання якого минув, і діяти, виходячи з упевненості, що адміністративний акт є правомірним і залишається в силі. Тобто, фактор довіри має враховуватись у випадках, коли в особи виникло очікування, що адміністративний акт залишиться в силі. Довіра особи, як правило, підлягає захисту, якщо набувач вигоди використав допомогу або розпорядився майном так, що він більше не може або може тільки за умови непомірних витрат повернути справу назад. Аналогічний підхід використаний і законодавцем Естонії: адміністративний акт не повинен бути скасований на шкоду особі, якщо особа, вірячи в те, що адміністративний акт залишиться в силі, використала майно, отримане на підставі адміністративного акта; здійснила операцію для розпорядження своїм майном; змінила іншим способом свій уклад життя; її інтерес, пов'язаний зі збереженням адміністративним актом сили, переважає публічний інтерес, пов'язаний зі скасуванням адміністративного акта. При цьому вважається, що публічний інтерес може охоплювати інтереси всього суспільства (безпеку держави, функціонування її установ, збереження населення, культури, громадський порядок, економічне зростання, трудову зайнятість, соціальну справедливість), а також права й інтереси конкретної групи осіб (право на захист життя та здоров'я, безпечне навколишнє середовище) [8, с. 195].

4. Тривалість розгляду скарги/заяви.

Як правило, розгляд справи в порядку адміністративного оскарження є більш оперативним видом захисту прав, ніж судовий розгляд.

5. Матеріальна складова.

Адміністративне оскарження вважається економічно більш вигідним, ніж судове, адже не потребує витрат на судовий збір тощо.



6. Наслідки подання скарги/заяви.

Факт подання скарги в адміністративному порядку, як правило, автоматично зумовлює зупинення дії акта, крім випадків його негайного виконання, що відмінне від розгляду скарги/заяви в судовому порядку. У Законі Республіки Вірменія «Про основи адміністрування та адміністративне провадження» виділяється два способи припинення дії адміністративних актів: визнання недійсним (неправомірний адміністративний акт), що регулюється ст. ст. 63–65 Закону «Про основи адміністрування та адміністративне провадження», втрата сили (правомірний адміністративний акт), закріплена в ст. 66 вказаного Закону [9].

7. Оскарження акта органу публічної адміністрації в адміністративному порядку не позбавляє особу права на судове оскарження цього самого акта.

Це твердження є слушним, однак не зважаючи на той факт, що загалом у всіх країнах й Україні зокрема нагальним питанням є зменшення навантаження на судову систему. Як зазначає В. Тимошук в одній зі своїх праць, присвяченій адміністративним процедурам, 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 [10, с. 71–72]. Дещо відмінна ситуація у французькому законодавстві, де застосовуються терміни «retrait» і «abrogation», які можна перекласти як «відкликання» і «скасування». Основна відмінність між цими поняттями полягає в тому, що відкликання, на відміну від скасування, має зворотню дію в часі. Скасований адміністративний акт не може більше застосовуватися, не створює юридично значимих наслідків у майбутньому, але юридично значимі наслідки, створені ним у минулому, зберігають своє значення. При відкликанні акт втрачає силу з моменту видання, втрачають силу як майбутні, так і юридичні наслідки, які вже настали. Вважається, що акта ніколи не існувало. У французькій правовій доктрині необхідність застосування такої процедури, як скасування актів, обґрунтовується так званим *principe de mutabilité* (принципом мінливості) й означає, що адміністрація повинна мати право скасовувати власні акти, щоб забезпечувати дотримання загального інтересу (публічного інтересу) шляхом адаптації до тих чи інших змін. Відкликання ж актів, яке має зворотню дію в часі, впливає на правову визначеність і, відповідно, може порушувати принцип непорушності прав, наданих адміністрацією, проте таке повноваження необхідне адміністрації для можливості виправляти свої помилки й тим самим забезпечувати дотримання принципу законності (*principe de légalité*) [11].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо за необхідне внести зміни в положення чинного законодавства у сфері встановленої можливості особи оскаржити акти органів публічної адміністрації. Зокрема, запровадити норму закону, яка визначить обов'язковість адміністративного оскарження акта перед поданням позовної заяви до суду з метою зменшення навантаження на судову систему. При цьому важливими є такі аспекти, сформовані на основі вже зазначених фактів і Рекомендації Комітету Міністрів державам-членам стосовно альтернативи судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами, прийнятої Комітетом міністрів 5 вересня 2001 р. на 762-й нараді заступників міністрів:

- строк розгляду скарги/заяви до органу публічної адміністрації вищого органу має становити не більше ніж 10 днів;
- особа, яка подала скаргу/заяву, має право:
 - бути присутньою при розгляді справи щодо неї, крім випадків, коли заявник письмово заявою попереджає про свою відсутність і розгляд справи без неї;
 - бути вислуханим;
 - на правову допомогу та представництво;
 - на всебічний доступ до інформації;
- акт органу публічної адміністрації не може розглядати особа, яка функціонально підпорядкована особі, котра є відповідальною за оспорюваний акт;
- має бути чітко визначений орган, який має розглядати акти органів місцевого самоврядування, що не мають вищого органу;
- розгляд скарги в порядку адміністративного оскарження й отримання вмотивованої відповіді не позбавляє особу права подати позовну заяву до суду.



Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради – 1996 – № 30 – Ст. 141.
2. Кисіль Л.С. Нагальні завдання удосконалення адміністративного оскарження // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4.
3. Методичні рекомендації, підготовлені Томаківським районним управлінням юстиції Дніпропетровської області, 2012 рік.
4. Напрямки вдосконалення правового регулювання адміністративного оскарження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/publicna-administratsiia/teoriia-administrativnoho-prava/1040-areasimprovadm.html>.
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393\96-ВР // ВВР. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
6. Кальц В. Адміністративне судочинство Німеччини та його функціонування / В. Кальц // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1 (3). – 303 с.
7. Апаров А. Польський досвід організації адміністративної юстиції / А. Апаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/10883/%C0>.
8. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії / В.П. Тимошук. – К. : Конус – Ю, 2010. – 296 с.
9. Об основах администрирования и административном производстве : Закон Республики Армения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1937&lang=rus#1>.
10. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
11. Мандюк О. Правове регулювання скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3995>.

ШЕВЧУК О. М.,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого),
радник Голови
(Державна служба України
з контролю за наркотиками)

УДК 342.95

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ
І ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАКОНІВ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИКІВ**

Статтю присвячено особливостям здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, наведено його поняття. Установлено предмет, завдання та мету прокурорського нагляду у сфері обігу наркотиків. Виділено види прокурорського нагляду у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: а)гляд за додержанням законів; б)гляд за їх правильним застосуванням.

Ключові слова: прокурорськийгляд, обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

