

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ КРАЇН СНД, БАЛТІЇ І ГРУЗІЇ: СФЕРА ДІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Лученко Дмитро Валентинович

кандидат юридичних наук, доцент

доцент кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого



Вступні зауваження

Питання реформування законодавства України про адміністративну процедуру і, зокрема, про адміністративне оскарження є одним з найактуальніших сьогодні. Чинний Закон України «Про звернення громадян» є застарілим і таким, що не відповідає суспільним потребам, а розпорошені по різних актах норми про адміністративне оскарження рішень суб'єктів владних повноважень не сприяють правовій визначеності у названій сфері.

Реформування законодавства про адміністративне оскарження має спиратися на європейські стандарти і враховувати досвід країн, в яких відбувався і відбувається зараз перехід від авторитарних політичних режимів до демократії з відповідними концептуальними змінами у правовому регулюванні відносин людини і держави. У цьому сенсі найбільш цікавим для України є досвід пострадянських країн, тобто держав СНД і Балтії, а також Грузії. Аналіз законодавства про адміністративну процедуру цих країн дає можливість побачити шляхи реформування, оцінити правильність чи помилковість тих чи інших законодавчих рішень, окреслити той досвід, що може бути інкорпорований до правової системи України. У межах цієї статті ми приділимо увагу переважно особливостям законодавства про адміністративне оскарження зазначених країн, моделям, суб'єктам, підставами, строками оскарження, не зачіпаючи питання самої процедури розгляду адміністративних скарг.

Загальна характеристика законодавства про адміністративне оскарження у країнах СНД, Балтії і Грузії

В Азербайджані діє Закон «Про адміністративне провадження», який врегульовує, зокрема, і питання адміністративного оскарження. Дія закону охоплює діяльність адміністративних органів, пов'язану з ухваленням

виконанням чи скасуванням адміністративних актів. Закон не застосовується щодо кримінально-процесуальної діяльності і діяльності у справах про адміністративні проступки. Слід також враховувати, що п. 3.3. ст. 3 Закон Азербайджанської Республіки «Про адміністративне провадження» передбачає, що спеціальними законами республіки можуть бути встановлені положення, які доповнюють передбачені цим законом положення, чи спеціальні правила, пов'язані з адміністративним провадженням. Тут варто зазначити, що необхідність у застосуванні спеціальних процедур у певних різновидах адміністративно-правових відносин не викликає заперечень. Однак настільки невизначене формулювання цитованої норми створює ризик, що будь-яких змін може зазнати будь-яка процедура адміністративного оскарження, а це, у свою чергу, може позначитись на досягненні мети оскарження – захисті прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

При цьому під адміністративними органами розуміють органи виконавчої влади Азербайджанської республіки, їх місцеві (структурні) й інші організації, муніципалітети, а також будь-які фізичні або юридичні особи, уповноважені на підставі закону ухвалювати адміністративні акти (ст. 2 закону). Як бачимо, Закон Азербайджанської Республіки «Про адміністративне провадження» окремо звертає на феномен делегування публічно-владних повноважень фізичними чи юридичним особам, і підпорядковує дії цих осіб принципам, вимогам і процедурам адміністративного провадження, закладеними у законі. У свою чергу, адміністративний акт розуміється як рішення, розпорядження чи владний захід іншого характеру, ухвалений адміністративним органом з метою врегулювання або вирішення певного (конкретного) питання в загальноправовій (публічній) сфері і такий, що породжує певні юридичні наслідки для фізичної або юридичної особи (осіб), якій (яким) вона адресована (ст. 2 закону). Отже, поняттям «адміністративний акт» охоплюються як владні рішення, так і дії адміністративних органів, якщо вони породжують для особи певні юридичні наслідки.

Крім того, стаття 71 Закону Азербайджанської Республіки «Про адміністративне провадження» передбачає, що у випадку якщо мета звернення особи не пов'язана з ухваленням адміністративного акту, може бути подана скарга на дію чи бездіяльність адміністративного органу. Скарга на проміжний адміністративний акт подається у зв'язку з питаннями повноважень, відводами, відмовою у наданні зацікавленій особі матеріалів адміністративного провадження або відомостей у справі, в інших випадках, прямо передбачених законом. Згідно з п. 71.1 ст. 71 Закону Азербайджанської Республіки «Про

адміністративне провадження» подання скарги особою відбувається у зв'язку із захистом її прав і законних інтересі. Це означає, що подання скарги у публічному інтересі є неможливим. Закон не врегульовує питання можливості оскарження адміністративних актів, щодо яких існує припущення про можливість порушення ними прав і законних інтересів скажника.

У Білорусі діє Закон «Про основи адміністративних процедур», який регламентує, зокрема, й оскарження в адміністративно-правовій сфері. Зазначений закон встановлює численні винятки свого застосування. Зокрема, він не поширюється на відносини у сфері здійснення правосуддя і виконання покарань, відносини у сфері виборів, референдуму, нормотворчої діяльності, господарські (у тому числі закупівлі за державний рахунок), банківські, бюджетні, митні відносини, організацію і проведення перевірок, вчинення нотаріальних дій, відносини, пов'язані з призначенням пенсій, іншої соціальної допомоги, у сфері освіти, праці, державної та військової служби, служби у правоохоронних і контролюючих органах, відносини у сфері присудження вчених ступенів і звань. Крім того, цей закон не застосовується стосовно іноземців, які постійно проживають за межами Республіки Білорусь (ст. 3 закону). Деякі із зазначених виключень є виправданими і очевидними (наприклад, судовий процес), інші виглядають надмірними. У будь-якому випадку надто широкий перелік адміністративно-правових відносин, в яких застосовуються спеціальні процедури оскарження, не узгоджується з принципом правової визначеності, який вимагає максимально можливої простоти і уніфікованості. У законі також окремо наголошується, що до розгляду адміністративних скарг не застосовується законодавство про звернення громадян і юридичних осіб (ч. 2 ст. 2 закону).

Закон Республіки Білорусь «Про основи адміністративних процедур» оперує поняттям «уповноважений орган», під яким розуміється державний орган, інша організація, а також міжвідомча чи інша комісія, до компетенції яких віднесено здійснення адміністративної процедури. Сама ж адміністративна процедура визначається як дія уповноваженого органу, що здійснюється на підставі заяви зацікавленої особи, з встановлення (надання, посвідчення, підтвердження, реєстрації, забезпечення), зміни, призупинення, збереження, переходу чи припинення прав та (або) обов'язків, у тому числі таких, що закінчуються наданням довідки або іншого документа (його ухваленням, узгодженням, затвердженням), або реєстрацією чи обліком зацікавленої особи, її майна, або наданням грошових коштів, іншого майна та (або) послуг за рахунок республіканського або місцевих бюджетів, державних позабюджетних фондів з

майна, що перебуває у республіканській або комунальній власності. Не заглиблюючись у питання коректності настільки розлогого і деталізованого визначення, відмітимо, що фактично воно охоплює усю так звану «позитивну» управлінську діяльність і не стосується адміністративно-юрисдикційних процедур, які врегульовані окремим законом.

Відповідно до ст. 10 Закону Республіки Білорусь «Про основи адміністративних процедур» зацікавлена особа має право оскаржити ухвалені адміністративні рішення. Відповідно до ч. 1 ст. 30 Закону Республіки Білорусь «Про основи адміністративних процедур» зацікавлена особа володіє правом на оскарження адміністративного рішення в адміністративному (позасудовому) порядку. Окремо право на оскарження дій або бездіяльності уповноваженого органу законом не передбачається.

Питанням адміністративного провадження і адміністративного оскарження в Естонії присвячено Закон про адміністративну процедуру. Цей закон визначає адміністративну процедуру як дії, що провадяться адміністративною владою з питань підзаконного нормативного регулювання чи адміністративних актів, застосування заходів впливу чи укладення договорів публічного права. До адміністративної процедури у розумінні закону не належать порядок надання правової охорони об'єктам промислової нерухомості, державні закупівлі, правосуддя, провадження у справах про дрібні кримінальні правопорушення, досудове розслідування злочинів (пар. 2 закону).

Згідно з пар. 71 Закону Республіки Естонія «Про адміністративну процедуру» особа, яка вважає, що її права були порушені чи свободи обмежені адміністративним актом або протягом адміністративного провадження може подати заперечення. Заперечення не може бути подано проти дії або заходу адміністративного органу, стосовно яких нагляд здійснюється Урядом Республіки. Отже оскарженню підлягають як адміністративні акти, так і дії чи бездіяльність адміністративних органів під час провадження адміністративної справи, а предметом захисту вважаються прав й інтереси особи.

У Грузії діє Загальний адміністративний кодекс. Він визначає діяльність держави, органів місцевого самоврядування, урядових органів та інституцій, а також осіб, які виступають як адміністративні органи. Стаття 2 цього кодексу використовує поняття «адміністративне агентство», яке означає будь-яке державне агентство чи агентство місцевого самоврядування чи інститут, юридичну особу публічного права (за виключенням політичних і релігійних асоціацій), а також будь-яку іншу особу, яка здійснює публічну владу у відповідності до закону. Це означає, що у порядку цього кодексу здійснюється

оскарження і таких суб'єктів, як професійні самоврядні організації, що наділені правом допуску до професії (наприклад, національне адвокатське об'єднання).

Одночасно з цим положення Загального адміністративного кодексу Грузії не стосуються діяльності парламенту Грузії та вищих представницьких органів автономних республік Абхазії та Аджарії, дорадчого органу при Президенті Грузії, Народного захисника Грузії та судових органів, крім ситуацій, коли вони діють як адміністративні органи. Крім того, цей кодекс не стосується діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з кримінальним переслідуванням, слідством і оперативно-розшуковою діяльністю, виконанням судових рішень, військовими справами (крім питань прав людини), призначенням чи звільненням особи Президентом Грузії на роботу в органи, визначені конституцією, а також здійснення президентом низки конституційних повноважень (ст. 3 кодексу).

Згідно зі ст. 177 Загального адміністративного кодексу Грузії зацікавлена особа може подати скаргу на адміністративне рішення, видане адміністративним органом. Це право охоплює і можливість подати скаргу у зв'язку з пропуском строку, встановленого для ухвалення рішення. Окремо також можуть бути оскаржені дії адміністративного агентства, які не пов'язані з ухвалення рішення. Жодне процедурне рішення окремо від рішення по суті оскарженню не підлягає, якщо інше прямо не передбачено законом або якщо таке рішення суперечить правам і законним інтересам особи незалежно від ухвалення рішення по суті.

У Республіці Вірменія загальна процедура адміністративного оскарження регулюється Законом «Про основи адміністрування і адміністративне провадження». Дія закону поширюється на будь-яку діяльність адміністративних органів у сфері публічного права. Закон не розповсюджується на відносини, що регулюються процесуальним правом (йдеться про судовий процес) і справи про притягнення до адміністративної відповідальності. При цьому адміністративні органи визначаються як республіканські органи і органи територіального управління виконавчої влади Республіки Вірменія, а також органи місцевого самоврядування. Отже, процедура оскарження охоплює усі ланки публічного управління, як виконавчу вертикаль, так і органи місцевого самоврядування.

Вірменське законодавство оперує поняттями «протест» і «опротестування», які є еквівалентними поняттям «адміністративна скарга» і «оскарження», що використовуються у нашій роботі. Відповідно до ст. 69 Закону Республіки Вірменія «Про основи адміністрування і адміністративне

провадження» закону особи з метою захисту свої прав мають право опротестування адміністративного акта, дії або бездіяльності адміністративного органу. Як бачимо, право на протест мають як фізичні, так і юридичні особи. Протест може бути заявлений тільки, якщо порушено права скажника, тобто подання протесту у публічному інтересі не є можливим. При цьому вказаний закон не забороняє подання колективних протестів за умови, що дотриманий критерій порушення прав усіх заявників. Протест може бути спрямований як проти адміністративних актів, так і проти дій або бездіяльності адміністративних органів.

Слід також відмітити, що у цитованій ст. 69 Закону Республіки Вірменії «Про основи адміністрування і адміністративне провадження» йдеться тільки про права особи як предмет захисту з використанням процедури опротестування. Вище вже відмічалось, що, на нашу думку, розрізнення прав і свобод особи є недоцільним і таким, що не має практичного значення, адже за своєю правовою природою ці явища тотожні. У той же час ототожнення суб'єктивного права і законного інтересу не виглядає обґрунтованим, адже законний інтерес відображає інші юридичні можливості, ніж ті що охоплюються поняттям суб'єктивного права. Крім того, варто відмітити, що згідно з ч. 2 ст. 75 Закону Республіки Вірменії «Про основи адміністрування і адміністративне провадження» адміністративний протест розглядається з точки зору правомірності адміністративного акту, що опротестовується, а у випадку здійснення дискреційного повноваження – також з точки зору його доцільності. Здійснення дискреційних повноважень, зокрема, охоплює і сферу законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

У Таджикистані питання адміністративного оскарження врегульовані у Кодексі про адміністративні процедури. Цей кодекс поширюється на діяльність адміністративних органів (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інших суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями) і не поширюється на діяльність таких державних органів: парламент, президент і уряд, прокуратура, суди Республіки Таджикистан. Дія кодексу може поширюватися на уряд республіки в частині розгляду скарг на рішення адміністративних органів, а також на діяльність судів при здійсненні адміністративного провадження у суді (ч. 1, 2 ст. 3 Кодексу Республіки Таджикистан про адміністративні процедури). Крім того, дія кодексу не поширюється на діяльність адміністративних органів, що здійснюють кримінальне переслідування осіб, оперативно-розшукову діяльність, виконання вироку або рішення суду, ухвалення рішення з військових питань та здійснення

зовнішньої політики (ч. 3 ст. 3 Кодексу Республіки Таджикистан про адміністративні процедури).

Стаття 89 Кодексу Республіки Таджикистан про адміністративні процедури встановлює, що зацікавлена сторона управі оскаржити ухвалений органом адміністративний акт. Як і у Загальному адміністративному кодексі Грузії, порушення адміністративним органом встановленого строку ухвалення адміністративного акту вважається відмовою від його ухвалення і оскаржується у порядку, встановленому кодексом. Питання оскарження дій або бездіяльності адміністративних органів, а також можливості оскарження процедурних рішень окремо від адміністративного акту не врегульоване.

Отже, роблячи проміжний підсумок, зазначимо, що розвиток законодавчого врегулювання адміністративного оскарження у країнах СНД, Балтії і Грузії дає підстави звернути увагу на такі моменти:

По-перше, законодавство вказаних держав розвивається у напрямку уніфікації адміністративних процедур, включаючи процедуру розгляду адміністративних скарг. Це передбачає ухвалення комплексного закону (кодексу) про адміністративну процедуру. В окремих державах, серед яких Україна, Республіка Узбекистан, законодавство про адміністративні процедури досі не кодифіковано.

Крім того, важливим є чітке визначення сфер, в яких загальний порядок розгляду адміністративних справ не застосовується (судовий процес, кримінальне провадження, слідство тощо). Базовим демократичним принципом тут є максимальне зменшення таких ситуацій. Великий перелік виключень, які передбачають спеціальні процедури оскарження, порушує принцип правової визначеності, знижує ефективність оскарження як способу захисту прав і законних інтересів. Окремо слід відмітити, що досліджуване законодавство побудоване на розмежуванні оскарження у сфері позитивної управлінської владно-розпорядчої діяльності, і оскарження в адміністративно-юрисдикційній сфері, яке регламентується окремим законодавчим актом і відбувається за спеціальною процедурою.

По-друге, у різних законах по-різному врегульовується питання предмету оскарження. Іноді це лише права осіб, іноді також законні інтереси та свободи. Але при цьому законодавчі акти, ухвалені на пострадянському просторі, виходять, що право на адміністративну скаргу виникає тільки у особи, права або законні інтереси якої порушені. Інститут скарги у публічному інтересі не визнається.

По-третє, право на скаргу гарантується фізичним і юридичним особам. У Республіці Білорусь при цьому розрізняється правове регулювання громадян й іноземців. Загальний порядок адміністративного оскарження поширено тільки на першу категорію осіб, а також іноземців, що постійно проживають на території Білорусі.

Суб'єкти розгляду скарги

Згідно зі ст. 71 Закону Азербайджанської республіки «Про адміністративне провадження» скарга подається у вищий за субординацією адміністративний орган. При цьому закон дозволяє подавати скаргу як безпосередньо до цього органу, так і через адміністративний орган, який ухвалив оскаржуваний адміністративний акт (п. 72.3 ст. 72 закону).

Відповідно до ч. 2 ст. 30 Закону Республіки Білорусь «Про основи адміністративних процедур» адміністративна скарга спрямовується в державний орган, іншу організацію, яка є вищою стосовно до уповноваженого органу, що ухвалив адміністративне рішення, або у державний орган, іншу організацію, до компетенції яких у відповідності до законодавчих актів і постанов Ради Міністрів Республіки Білорусь відноситься розгляд таких скарг. Тут привертає увагу визначення органів, які компетентні розглядати адміністративні скарги на підзаконному рівні, тобто у постановах Ради Міністрів. Подібне повноваження, на нашу думку, є надто широким. Закон або має чітко визначати орган, який здійснює провадження за скаргою, або принаймні встановлювати критерії, умови чи ситуації, за яких Рада Міністрів визначатиме суб'єкта розгляду скарг (наприклад, коли відсутній вищий орган або коли йдеться про здійснення публічно-владних повноважень особами, яким вони делеговані).

Стаття 178 Загального адміністративного кодексу Грузії встановлює, що якщо інше не передбачено законом або чинним підзаконним актом, адміністративна скарга розглядається і вирішується в адміністративному агентстві, яке ухвалило адміністративне рішення, якщо існує посадова особа, що їй підпорядковано посадову особу чи підрозділ, що ухвалив адміністративне рішення. Скарга, яку подано у зв'язку з адміністративним рішенням вищої посадової особи адміністративного агентства, має бути розглянута і вирішена вищим адміністративним агентством. Конструкція, закладена у ст. 178 Загального адміністративного кодексу Грузії, майже дослівно відтворена і у ст. 90 Кодексу Республіки Таджикистан про адміністративні процедури.

В Естонії, якщо інше не передбачено законом, заперечення має бути подано через адміністративний орган, який видав оскаржуваний акт або ухвалив

оскаржуваний захід, до адміністративного органу, який здійснює нагляд за адміністративним органом, який видав адміністративний акт чи ухвалив оскаржуваний захід. Якщо немає органу, який здійснює нагляд за адміністративним органом, що видав адміністративний акт чи ухвалив захід, то дозволяється подавати заперечення до самого такого органу. Якщо контроль за адміністративним органом здійснюється міністром, то заперечення також має подаватися до органу, який видав оскаржуваний адміністративний акт чи ухвалив захід, якщо інше не передбачено законом (пар. 73 Закону Республіки Естонія «Про адміністративну процедуру»).

Стаття 70 Закону Республіки Вірменії «Про основи адміністрування і адміністративне провадження» передбачає, що опротестування здійснюється до адміністративного органу, що ухвалив опротестований акт, або до вищого адміністративного органу. Такий підхід є сумнівним з декількох причин. По-перше, недоцільним є подання адміністративної скарги (протесту) до органу, який ухвалив опротестований акт, адже у такому випадку цей орган стає суддею у власній справі, і можна припустити, що посадова особа, яка буде розглядати відповідний протест, психологічно не зможе дотриматись критеріїв неупередженості і об'єктивності розгляду скарги. А по-друге, подібній моделі адміністративного оскарження бракує чіткості через неналежну визначеність суб'єкта розгляду скарги. На нашу думку, у даному випадку законодавець має дотримуватися уніфікованої процедури оскарження (тобто оскарження до вищого адміністративного органу).

Співвідношення адміністративного і судового оскарження

Стаття 72 Закону Азербайджанської Республіки «Про адміністративне провадження» передбачає, що скарга на адміністративний акт може бути подана в адміністративному або у судовому порядку. У випадку якщо на адміністративний акт одночасно подана скарга (адміністративний позов) як в адміністративному, так і судовому порядку, скарга розглядається у судовому порядку і провадження, порушене за даної скаргою у скаржній інстанції, припиняється. Згідно з ч. 3 ст. 178 Загального адміністративного кодексу Грузії особа може звертатися зі скаргою для захисту своїх прав і свобод без попереднього звернення з адміністративною скаргою до адміністративного агентства. Аналогічна норма міститься у ч. 3 ст. 90 Кодексу про адміністративні процедури Республіки Таджикистан. Закон Республіки Вірменії «Про основи адміністрування і адміністративне провадження» встановлює факультативний характер опротестування адміністративних актів в адміністративному порядку. Безпосереднє звернення до суду, оминаючи адміністративне опротестування,

дозволяється. У випадку одночасно звернення і до суду, і до адміністративного органу, уповноваженого розглядати протест, адміністративне провадження за протестом підлягає припиненню (ч. 3 ст. 70 закону).

Натомість у Білорусі оскарження адміністративного рішення у судовому порядку здійснюється після оскарження такого рішення в адміністративному (позасудовому) порядку, якщо інший порядок оскарження не передбачений законодавчими актами. У випадку відсутності органу, що розглядає скаргу, адміністративне рішення уповноваженого органу може бути оскаржено безпосередньо до суду (ч. 3 ст. 30 Закону Республіки Білорусь «Про основи адміністративних процедур»).

Обов'язковий характер має стадія адміністративного оскарження і в Естонії. Пар. 87 Закону Республіки Естонія «Про адміністративну процедуру» передбачає право особи на звернення зі скаргою до адміністративного суду, коли її заперечення (адміністративну скаргу) було відкинуто або коли було порушено її права під час провадження з розгляду заперечення.

Отже, за законодавством більшості держав адміністративне оскарження є факультативним механізмом захисту прав і законних інтересі фізичних і юридичних осіб у відносинах із органами публічної влади. При одночасному оскарженні адміністративного акту до органу, що розглядає адміністративні скарги, і до суду пріоритет належить судовому оскарженню. Таку майже одностайну прихильність до факультативного характеру адміністративного оскарження, напевно, можна пояснити домінуючою і серед вчених, і серед практиків думкою про більш демократичний характер такого підходу. На користь іншого підходу, за якого зверненню до суду із адміністративним позовом завжди чи майже завжди передують розгляд адміністративної скарги, свідчать такі моменти: зменшення навантаження на суди і більш швидкий розгляд адміністративно-правових спорів. Одночасно з цим за такої моделі ризик обмеження доступу фізичних і юридичних осіб до правосуддя через затягування розгляду адміністративної скарги.

Строки адміністративного оскарження

Згідно зі ст. 73 Закону Азербайджанської Республіки «Про адміністративне провадження», якщо законом не передбачено інше, скарга подається у відповідну скаргну інстанцію протягом 30 днів з дня набуття чинності адміністративного акту. У випадку коли в адміністративному акті не передбачено можливі способи захисту проти нього, порядок і строки використання даних правових способів захисту (оскарження) або якщо адміністративний акт зачіпає (уперше) законні інтереси інших зацікавлених

осіб, яким він не адресований, скарга на даний акт може бути подана протягом шести місяців з дня набуття ним чинності. Крім того, закон передбачає можливість поновлення строку на оскарження адміністративного акту, пропущеного з поважної причини, за заявою зацікавленої особи. Граничний термін, коли можна звернутися з клопотанням про поновлення пропущеного строку, не встановлено.

Законодавство Грузії встановлює місячний строк на оскарження адміністративного акту, який обраховується з моменту його оприлюднення або офіційного повідомлення особи про нього. Скарга на дії адміністративного агентства може бути подана протягом одного місяця після того, коли зацікавлена особа дізналася про таку дію або про утримання від неї. Строк на оскарження підлягає поновленню за наявності форс-мажорних обставин або іншого розумного виправдання (ст. 180 Загального адміністративного кодексу Грузії). Окремо слід згадати про положення закону, згідно з яким адміністративне агентство не може визначити строк на подання скарги, якщо вона не видала адміністративний акт в установлений строк (ч. 3 ст. 180 Загального адміністративного кодексу Грузії).

Відповідно до пар. 75 Закону Республіки Естонія «Про адміністративну процедуру», якщо інше не передбачено законом, заперечення на адміністративний акт чи захід має бути подано протягом тридцяти днів з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про оскаржуваний акт чи захід. Параграфи 34, 77 вказаного закону дозволяють поновлювати строк на подання заперечення, при цьому має бути поважна причина пропуску строку. Клопотання про поновлення строку повинно бути заявлено не пізніше двох тижнів після того, як припинилися обставини, що заважали поданню заперечення. Граничний термін на подання такого клопотання становить один рік з первісної дати звернення із запереченням.

У Вірменії строки опротестування варіюються залежно від предмету оскарження: для опротестування адміністративних актів – 6 місяців з дня набуття актом чинності; для опротестування дії адміністративного органу – 1 місяць з дня її здійснення; для опротестування бездіяльності адміністративного органу – 3 місяці з дня її прояву. Ці строки підлягають поновленню, у випадку їх пропуску з поважної причини, однак тільки якщо протест заявлено не пізніше ніж через рік після спливу відповідного строку (ст. 71 Закону Республіки Вірменії «Про основи адміністрування і адміністративне провадження»).

Відповідно до ст. 31 Закону Республіки Білорусь «Про основи адміністративних процедур» на подання адміністративної скарги відведено рік з

дня ухвалення оскарженого адміністративного рішення. Передбачається право відновлення строку, пропущеного з поважної причини (тяжка хвороба, тривале відрадження тощо).

У Республіці Таджикистан адміністративна скарга має бути подана у місячний строк з дня набуття чинності адміністративним актом, якщо законом не встановлено інше. Цей строк підлягає поновленню, однак звернення з клопотанням про поновлення строку на оскарження можливе протягом року після його спливу (ст. 94 Кодекс про адміністративні процедури Республіки Таджикистан).

Висновки

У підсумку слід зазначити, що законодавство країн СНД, Балтії і Грузії по-різному підходить до вирішення різних питань адміністративного оскарження. Це стосується і моделі розгляду скарг, і строків оскарження і процесуального засобу оскарження. Однак наявні і спільні риси. Передусім, як показав проведений аналіз, у процесі реформування у багатьох державах відбулася систематизація законодавства і створення єдиного нормативного акту, який регламентує адміністративну процедуру, включаючи провадження за адміністративними скаргами. Запроваджений законодавством механізм оскарження спрямований лише на захист порушених прав і законних інтересів скажника. Інститут скарги у публічному інтересі не визнається. Право на скаргу гарантується усім фізичним і юридичним особам.

Крім того, законодавство країн СНД, Балтії і Грузії пропонує два основних підходи до питання суб'єкта розгляду адміністративної скарги. Ним є або вищий за ієрархією адміністративний орган (посадова особа), або вища посадова особа в самому адміністративному органі. В Естонії ця модель обмежується також неможливістю звернення зі скаргою (запереченням) до вищих або центральних органів виконавчої влади (в таких випадках адміністративна скарга подається до органу, що видав оскаржуваний адміністративний акт чи застосував адміністративний захід). На відміну від низки країн Європи модель адміністративного оскарження, яка обумовлює створення незалежної комісії з розгляду адміністративних скарг із залученням громадськості, не набув на пострадянських теренах популярності.

У пострадянських країнах не існує загального бачення строку, який має бути наданий скажникові для звернення зі скаргою. Він варіюється від місяця до одного року з дня його ухвалення (оприлюднення, офіційного повідомлення). Цей строк підлягає поновленню, якщо він пропущений з поважних причин, однак може встановлюватися граничний термін звернення з клопотання про

поновлення. Така конструкція не видається цілком вдалою, адже на практиці можуть виникати ситуації, коли між набуттям адміністративним актом чинності і тим, коли особа, чиї права і законні інтереси порушує цей акт, дізналася про його існування, проходить значний час.

Список використаних джерел:

1. Administrative Procedure Act of Estonian Republic 06.06.2001 // <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/530102013037/consolide>
2. The General administrative code of Georgia 29.06.99 № 2181-IIR // http://humanrights.ge/files/code_admin_general.pdf
3. Закон Азербайджанской Республики «Об административном производстве» от 11.07.2000 г. № 906-IQ // http://www.taxes.gov.az/uploads/qanun/2011/mecelleler/inzibati_xetalar_mecellesi_rus.pdf
4. Закон Республики Армения «Об администрировании и административном производстве» от 18.02.2004 г. // <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1937&lang=rus>
5. Закон Республики Беларусь «Об основах административных процедур» от 28.10.2008 г. № 433-3 // <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800433&p2=%7BNRPA%7D>
6. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.96 р. № 393/96-ВР [текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47 (19.11.96). – Ст. 256.
7. Кодекс Республики Таджикистан об административных процедурах от 05.03.2007 г. (в редакции Закона Республики Таджикистан от 28.12.2012 г. № 929) // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=17361
8. Лученко Д. В. Про позасудове оскарження в адміністративному праві та перспективи його розвитку в Україні [текст] // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Економічна теорія та право / редкол.: А. П. Гетьман та ін. – Х.: Право, 2012. – № 3 (10). – С. 97-105.
9. Лученко Д. В. Про новий проект Адміністративно-процедурного кодексу України в аспекті проблем адміністративного оскарження [текст] // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Економічна теорія та право / редкол.: А. П. Гетьман та ін. – Х.: Право, 2013. – № 1 (12). – С. 223-231.

У статті досліджується законодавство про адміністративне оскарження країн СНД, Балтії і Грузії в аспекті можливості використання

відповідного правового досвіду в Україні. Акцентується увага на спільних і відмінних рисах врегулювання питань оскарження у різних країнах. Аналізуються суб'єкти і предмет адміністративного оскарження, співвідношення судового і адміністративного оскарження, моделі і строки оскарження.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне оскарження, модель оскарження, суб'єкти оскарження, строки оскарження, законодавство країн СНД, Балтії і Грузії.

В статье исследуется законодательство об административном обжаловании стран СНГ, Балтии и Грузии в аспекте возможности использования соответствующего правового опыта в Украине. Акцентируется внимание на общих и отличных чертах урегулирования вопросов обжалования в разных странах. Анализируются субъекты и предмет административного обжалования, соотношение судебного и административного обжалования, модели и сроки обжалования.

Ключевые слова: административная процедура, административное обжалование, модель обжалования, субъекты обжалования, сроки обжалования, законодательство стран СНГ, Балтии и Грузии.

The legislation of CIS and Baltic states, and Georgia about administrative appealing is researched in this article in the aspect of possible using of these acts in Ukraine. The author pays attention on common and different characteristics of regulation of administrative appealing in various countries. Subjects and objects of appealing, its models and terms are analyzed.

Key words: administrative procedure, administrative appealing, models of administrative appealing, subjects of appealing, terms of appealing, legislation of CIS and Baltic States and Georgia.