



10. Словник української мови / під ред. І.К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1972. – Т. 3. – 1972. – 744 с.

11. Гуславський В.С. Співробітництво у правоохоронній сфері: Україна та Співдружність Незалежних Держав : [монографія] / В.С. Гуславський; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. – 364 с.

12. Оргинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України : [навчальний посібник] / В.Л. Оргинський, З.Р. Кисіль, М.В. Ковалів. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.

13. Зубач А.В. Административная деятельность органов внутренних дел в вопросах и ответах : [учебное пособие] / А.В. Зубач, А.Н. Кокорев. – М. : Моск. ун-т МВД России; изд-во «Щит-М», 2005 – 354 с.

14. Наказ МВС від 17 лютого 2012 року № 143 «Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MVS292.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS292.html).

15. Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки» від 01.02.2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

16. Мартиненко О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ / О. Мартиненко, Є. Захаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khp.org/index.php?id=1411470323>.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ОБЖАЛОВАНИЯ В УКРАИНЕ И РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Марина БЕЛИКОВА,

аспирант кафедры административного права  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Summary

Appeals against decisions, actions or inaction of the state and its agencies in the administrative order is one of the mechanisms for ensuring the rights and legitimate interests of citizens. Improve the mechanism of administrative review is one of the first task faced by legislators and legal scholars in Ukraine. With this purpose, the author provides a comparative analysis of the legal regulation of administrative appeal in Ukraine and the Republic of Moldova, as the results of this, the author offers ways to improve the administrative appeal.

**Key words:** appeal, complaint, petition, electronic form of petition.

### Аннотация

В статье акцентируется внимание на том, что обжалование решений, действий или бездействия государства и его органов в административном порядке является одним из механизмов обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина. Усовершенствование механизма административного обжалования – одна из первоочередных задач, которая стоит перед законодателем и учеными-правоведами в Украине. Именно с этой целью автор проводит сравнительный анализ правового регулирования административного обжалования в Украине и Республике Молдова, в результате которого предлагает пути усовершенствования административного обжалования.

**Ключевые слова:** обращение, жалоба, петиция, электронная форма жалобы.

**Постановка проблемы.** Право на обжалование решений, действий или бездействия органов государственной власти является одним из основоположных прав человека и гражданина.

В теории административного права принято выделять судебный и внесудебный порядок обжалования решений, действий или бездействия органов исполнительной власти и их должностных лиц. К внесудебному порядку относится обжалование в вышестоящий орган (административное обжалование), в прокуратуру, в специально созданные квазиюрисдикционные органы (например, подача жалобы в трибуналы), а также обращение к омбудсмену.

**Актуальность темы.** Для Украины, так же как и для Республики Молдова, характерным является и судебный, и внесудебный порядок обжалования. Необходимо отметить, что, несмотря на сходство в законодательной базе двух стран и построении органов государственной

власти, все же существуют отличия в категориальном аппарате правовых понятий и в наименованиях органов государственного управления. Так, например, касательно темы нашего исследования различия следующие: в Украине омбудсмен называется Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, а в Республике Молдова – народный адвокат; в Украине гражданин может реализовать свое право на обжалование путем подачи обращения в соответствующий орган исполнительной власти, а в Республике Молдова – путем подачи не обращения, а петиции. Эти и другие отличия будут освещены в дальнейшем в работе.

**Цель статьи.** Предметом нашего исследования является правовое регулирование административного обжалования в Украине и Республике Молдова, его сравнительная характеристика: выделение сходств и отличий в этой области с целью возможного заимствования позитивных наработок для усовершенствования



механизма обжалования решений, действий или бездействия органов исполнительной власти в административном порядке.

**Изложение основного материала исследования.** Методологическую базу исследования составляют общепризнанные научные критерии объективности и исследовательские методы, в частности, диалектический, исторический, сравнительно-правовой, формально-логический и другие, а также специальные юридические методы грамматического рассмотрения и толкования правовых норм.

В ходе исследования заявленной нами темы будут использованы нормативно-правовые акты, касающиеся области административного обжалования в Украине и Республике Молдова, а также научные труды ученых-административистов, которые исследовали проблемы обжалования решений, действий или бездействия органов государственной власти.

В Украине право граждан на административное обжалование закреплено в Конституции Украины (ст. 40) [1] и детализировано в законах и подзаконных нормативно-правовых актах, а именно в Законе Украины «Об обращениях граждан» от 02.10.1996 г. № 393/96-ВР [2]. Такая же ситуация сложилась и в Республике Молдова, где право на обжалование в административном порядке решений, действий или бездействия органов исполнительной власти отобрано в Конституции Республики Молдова (ст. 53) [3] и Законе Республики Молдова «О подаче петиций» от 19.07.1994 г. № 190 [4].

Остановимся на главных положениях вышеупомянутых нормативных актов, которые являются ключевыми в механизме реализации гражданами своего права на административное обжалование, а также проанализируем их в сравнении друг с другом. К ним мы относим положения касательно требований к обращению (петиции), форме его подачи и сроку рассмотрения.

Прежде, чем перейти к сравнительному анализу, следует отметить, что право на обращение фактически является абсолютным, неограниченным, неотчуждаемым правом граж-

данина. Каждый дееспособный человек может подать его по любому значимому для него поводу, в любое время. Для реализации этого права не нужно предварительного согласия кого-либо [5, с. 103]. Право на подачу жалобы не должно быть связано с пребыванием (законным или нет) на территории того или иного государства [6, с. 146]. В свете вышеизложенного невозможно не отметить позитивный и правильный подход, на наш взгляд, к этому вопросу законодателя Республики Молдова, который установил, что петиции могут подавать граждане Республики Молдова, иностранные граждане и лица без гражданства, права и законные интересы которых были нарушены на территории Республики Молдова. В законодательстве Украины же право на административное обжалование имеют лишь граждане и лица, которые законно находятся на ее территории. Это ограничивает права тех лиц, которые незаконно находятся на территории Украины, права которых были нарушены решениями, действиями или бездействием должностных лиц органов исполнительной власти.

Что в Законе Украины «Об обращениях граждан», что в Законе Республики Молдова «О подаче петиций» содержатся требования к оформлению жалобы, в случае несоблюдения которых обращение не подлежит рассмотрению уполномоченным на это органом. К общим требованиям относятся следующие:

1) жалоба должна быть подписана автором, в ней должны быть указаны его фамилия, имя и место жительства. В случае, если одно из условий не выполнено, то обращение признается анонимным и не подлежит рассмотрению. Не подлежат рассмотрению также повторные обращения (петиции);

2) жалоба подается на государственном (в Украине – украинском, в Республике Молдова – молдавском) языке. Так же возможны варианты подачи петиции (обращения) и на другом языке. В Украине таким языком может быть любой язык, приемлемый для сторон, как правило, это русский язык или же язык, который признан региональным в той или

иной административно-территориальной единице, в соответствии с нормами Закона Украины «Об основах государственной языковой политики» от 03.07.2012 г. № 5029-VI [7]. В Республике Молдова, кроме как на государственном языке, так называемый проситель (жалобщик) может подать петицию на русском, на гагаузском или на ином приемлемом языке, в зависимости от местности проживания диаспор национальных меньшинств [8].

В Законе Республики Молдова «О подаче петиций» предусмотрены так же другие случаи, когда жалоба не подлежит рассмотрению, а именно:

1. Орган или официальное лицо вправе не рассматривать по существу петиции, содержащие оскорбительные или нецензурные выражения, угрозы национальной безопасности, общественному порядку, жизни и здоровью официального лица и членов его семьи;

Отметим, что вышеупомянутые случаи не предусмотрены законодательством Украины как основание для отказа уполномоченным органом исполнительной власти в рассмотрении обращения. Согласно Закону Украины «Об обращениях граждан» (ст. 26), «подача гражданином обращения, содержащего клевету и оскорбления, дискредитацию органов государственной власти, органов местного самоуправления, объединений граждан и их должностных лиц, руководителей и других должностных лиц предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, призывы к разжиганию национальной, расовой, религиозной вражды и иным действиям, влечет ответственность, предусмотренную действующим законодательством». Таким образом, в вышеуказанном Законе не детализировано какую ответственность будет нести гражданин в случае подачи обращения противоправного характера и какие действия вправе предпринять в связи с этим орган, который уполномочен на рассмотрение жалобы. В свете этого, невозможно не подчеркнуть правильность подхода законодателя Республики Молдова касательно этой проблемы, а именно Законом «О подаче петиций» предус-



мотрено, что петиции, содержащие угрозы национальной безопасности, общественному порядку, жизни и здоровью официального лица и членов его семьи, а также угрозы в адрес других органов и/или официальных лиц или групп людей, направляются компетентным правоохранительным органам.

2. Петиция, написанная неразборчивым почерком или содержащая недостаточную и неубедительную информацию по затронутому вопросу, не рассматривается, а орган или официальное лицо извещает заявителя о причинах нерассмотрения, при условии, что указанные имя и адрес можно прочесть.

Следующий критерий сравнения правового регулирования административного обжалования в заявленных нами странах – это форма обращения.

В соответствии со ст. 5 Закона Республики Молдова «О подаче петиций», петиция подается в письменной или электронной форме. Петиция в электронной форме должна соответствовать требованиям, предъявляемым к электронному документу, включая применение цифровой подписи, согласно действующему законодательству. Так же, не смотря на то, что в положениях указанного Закона, отсутствует прямое указание на существование устной формы жалобы, такая форма обращения в Республики Молдова все же существует. Такой вывод можно сделать из системного анализа норм Закона «О подаче петиций», Постановления Правительства Республики Молдова «Об утверждении Инструкции о ведении делопроизводства по петициям физических и юридических лиц, поданным в государственные органы, на предприятия, в учреждения и организации» от 31.03.1995 г. № 208 [9].

В Украине же обращение может быть устным (изложенным гражданином и записанным должностным лицом на личном приеме) либо письменным, направленным почтой или переданным гражданином в соответствующий орган, учреждение лично либо через уполномоченное им лицо, если эти полномочия оформлены в соответствии с действующим зако-

нодательством. То есть, такой формы жалобы, как электронная, законодателем все еще не предусмотрено.

Невозможно не упомянуть в связи с этим позитивный опыт в области внедрения интернет-технологий в сферу административного обжалования не только стран Европы, но и опыт бывших постсоциалистических государств. Речь идет о существовании электронной формы жалобы в Республике Молдова, и также в таких странах, как Республика Казахстан (Закон Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» от 12.01.2007 г. № 221-III), Российская Федерация (Федеральный Закон Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ), Республика Беларусь (Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18.07. 2011 г. № 300-3) и др.

Тем не менее, нельзя утверждать, что в Украине отсутствуют какие-либо действия со стороны государства в области применения современных электронных технологий в сфере обжалования гражданами решений, действий или бездействия органов исполнительной власти. Причиной этому фактически служит функционирование так называемой Государственной информационной системы электронных обращений (далее – ГИСЭО), которая создана для выполнения задач, поставленных перед правительством Украины Указом Президента Украины «О первоочередных мерах по обеспечению реализации и гарантированию конституционного права на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления» от 07.02.2008 г. № 109/2008. Правовой основой существования ГИСЭО является Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Положения о Государственной информационной системе электронных обращений граждан» от 25.12.2013 г. № 958. ГИСЭО предоставляет гражданам возможность формирования, гарантированной передачи юридически значимых обращений в электронном виде, а также запросов на получение публичной информации

в органы государственной власти и органы местного самоуправления через единую точку доступа (по принципу «единого окна») через сеть Интернет и контроля за рассмотрением обращений и запросов на получение публичной информации в режиме on-line. Отметим, что существуют подобные системы и в отдельных органах исполнительной власти, таких как, например, Пенсионный фонд Украины.

Таким образом, правовое регулирование порядка подачи обращения в электронной форме осуществляется на сегодняшний день на уровне подзаконных нормативных актов, которые, к сожалению, противоречат положениям Закона Украины «Об обращениях граждан». В связи с этим, на наш взгляд, необходимо внести изменения в Закон Украины «Об обращениях граждан», которые позволили бы адаптировать указанный Закон к условиям и реалиям современного общества.

И, наконец, последний критерий сравнительной характеристики – это сроки рассмотрения обращения (петиции).

Ст.8 Закона Республики Молдова «О подаче петиций» предусматривает, что жалобы рассматриваются соответствующими органами в течение 30 рабочих дней, а если они не требуют дополнительного изучения и рассмотрения – незамедлительно или в течение 15 рабочих дней со дня регистрации, за исключением случаев, предусмотренных частями (4) и (5) этого же Закона. Однако срок рассмотрения петиции может быть продлен руководителем соответствующего органа не более чем на 30 рабочих дней с извещением просителя, если:

а) необходимы дополнительные консультации для подготовки ответа на петицию;

б) петиция касается большого объема информации или необходимо изучение дополнительных материалов для отбора и использования их при подготовке ответа.

Таким образом, максимальный срок рассмотрения жалобы гражданина уполномоченным органом, в соответствии с законодательством Республики Молдова, составляет



60 рабочих дней. Это на 15 дней больше, нежели допустимый максимальный срок рассмотрения обращения гражданина на решения, действия или бездействие органа исполнительной власти в Украине. Большие временные рамки рассмотрения петиции, на наш взгляд, – негативный момент для всего производства по жалобам граждан, поскольку отличительной чертой административного обжалования от судебного является его быстрота. В этом плане законодательство Украины регулирует процедуру административного обжалования более прогрессивно. В то же время Закон Республики Молдова «О подаче петиций» устанавливает исчерпывающий перечень оснований для продления срока рассмотрения обращения гражданина, чего, в свою очередь, не отражено в Законе Украины «Об обращении граждан».

Следует также отметить, что характерной чертой законодательства Молдовы, в сравнении с украинским, является существование так называемого «предварительного заявления», то есть подача петиции не в вышестоящий орган, а орган, который издал административный акт, который обжалуется. Такой способ обжалования решений, действий или бездействия органов исполнительной власти не относится к административному обжалованию и является особой формой внесудебного обжалования. Анализ этого вопроса, на наш взгляд, требует отдельного научного исследования, поскольку такой порядок обжалования широко используется не только в Республике Молдова, а и в странах Европы и может быть позаимствован для применения на территории Украины.

**Выводы.** Проанализировав законодательство двух стран (Украины и Республики Молдова) в сфере административного обжалования, можно прийти к выводу, что как и в украинском, так и в молдавском законодательстве в этой области есть негативные и позитивные аспекты, последние могут быть использованы для усовершенствования механизма обжалования гражданином решений, действий и бездействия

органов исполнительной власти. Для Украины позитивным моментом, который может быть внедрен в ее законодательство, является закрепление на уровне закона электронной формы обращения, а для Республики Молдова – пересмотр сроков рассмотрения петиций с целью их сокращения. Эти шаги позволят упростить доступ граждан к административному обжалованию и сделают его, в свою очередь, более эффективным.

#### Список использованной литературы:

1. Конституция Украины от 28.06.1996 г. № 254к/96-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Закон Украины «Об обращении граждан» от 02.10.1996 г. № 393/96-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
3. Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=311496>.
4. Закон Республики Молдова «О подаче петиций» от 19.07.1994 г. № 190 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=313313>.
5. Неугодников А. Относительно административного производства по жалобам / А. Неугодников // Современное измерение государства и права ; под ред. В.И. Терентьева и др. – М. : ИЛИОН, 2008. – С. 102–104.
6. Кисиль
7. Закон Украины «Об основах государственной языковой политики» от 03.07.2012 г. № 5029-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.
8. Закон Республики Молдова «О функционировании языков на территории Республики Молдова» от 1 сентября 1989 года № 3465-XI (В редакции Законов Республики Молдова от 29.05.2003 г. № 206-XV, 07.04.2011 г. № 65, 17.07.2014 г. № 153).

9. Постановления Правительства Республики Молдова «Об утверждении Инструкции о ведении делопроизводства по петициям физических и юридических лиц, поданным в государственные органы, на предприятия, в учреждения и организации» от 31.03.1995 № 208.