

Шоптенко С. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри юридичних дисциплін
Сумська філія
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРОВАДЖЕННЯ ЗА СКАРГАМИ ГРОМАДЯН: ЗМІСТ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

PROCEEDINGS ON CITIZENS' COMPLAINTS: CONTENT AND IMPLEMENTATION PROBLEMS

У статті визначено зміст та проблеми реалізації проваджень за скаргами громадян. Проаналізовано наукові погляди на поняття скарги та провадження за скаргами громадян, подано їх авторське визначення. Виокремлено стадії провадження за скаргами громадян. Досліджено порядок подання скарг суб'єктам публічної адміністрації. З'ясовано недоліки нормативно-правового регулювання проваджень за скаргами громадян та запропоновано шляхи їх виправлення.

Ключові слова: звернення, скарга, електронна скарга, провадження за скаргами.

В статье определено содержание и проблемы реализации производств по жалобам граждан. Проанализированы научные взгляды на понятие жалобы и производства по жалобам граждан, предоставлено их авторское определение. Выделены стадии производства по жалобам граждан. Исследован порядок подачи жалоб субъектам публичной администрации. Выяснено недостатки нормативно-правового регулирования производств по жалобам граждан и предложены пути их исправления.

Ключевые слова: обращение, жалоба, электронная жалоба, производство по жалобам.

The article defines the content and problems of the implementation of proceedings on citizens' complaints. The scientific views on the notion of complaint and proceedings on citizens' complaints were analyzed and their author's definitions were given. The stages of proceedings on citizens' complaints were outlined. The procedure of submitting complaints to public administration was explored. The shortcomings of the regulatory and legal regulation of proceedings on citizens' complaints were found out and ways of their correction were proposed.

Key words: appeal, complaint, electronic complaint, proceedings on complaints.

Провадження за скаргами громадян як складова частина адміністративно-юрисдикційної діяльності є одним із основних способів забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів людини. Саме дана процедура дозволяє особі звернутися до відповідної посадової особи органу державної влади за допомогою у вирішенні спірних питань, що виникли у сфері державного управління, у взаємовідносинах із державно-владними суб'єктами. Провадження за скаргами громадян у діяльності публічної адміністрації покликане забезпечувати вирішення спірних ситуацій, охорону прав та свобод людини від противправних посягань, сприяти відновленню та утвердженням порушених прав. Сьогодні дана процедура потребує перегляду та вдосконалення в напрямку підвищення ролі позасудового захисту прав громадян, чіткої правової регламентації правового статусу учасників даної процедури, визначення порядку її реалізації.

Дослідженням питань проваджень за зверненнями громадян займалися такі науковці, як В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Білоус, І. Бородін, І. Голосніченко, І. Грибок, Т. Гуржій, Е. Дем'яний, Т. Коломієць, В. Колпаков, О. Кузьменко, Д. Лук'янець, С. Стеценко та інші науковці. Однак питання провадження за скаргами громадян потребує додаткового комплексного дослідження.

Метою даної статті є визначення змісту та осо-блivostей реалізації проваджень за скаргами гро-

мадян. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати наукові погляди на поняття скарги та провадження за скаргами громадян і дати їх авторське визначення; виокремити стадії провадження за скаргами громадян; дослідити порядок подання скарг суб'єктам публічної адміністрації; з'ясувати недоліки нормативно-правового регулювання проваджень за скаргами громадян та запропонувати шляхи їх виправлення.

Провадження за скаргами громадян є одним із важливих напрямків управлінської діяльності, спрямованим на оперативне вирішення і врегульовання спірних відносин, до яких причетний відповідний суб'єкт владних повноважень. Його важливість була закріплена і серед пріоритетних завдань Концепції адміністративної реформи в Україні, яка визначила необхідність покращення законодавчого регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, що відбувається шляхом подання адміністративної скарги до відповідного органу, який розглядає та вирішує справи щодо скарг у порядку, наближенному до судового провадження [1]. Нині провадження за скаргами громадян врегульовані законом України «Про звернення громадян», іншими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами, у т. ч. відомчими інструкціями правоохоронних органів.

Підставою для відкриття такого провадження є подання особою скарги до органу державної влади чи його посадової особи. Ст. 3 Закону України «Про

звернення громадян» визначає, що нею є звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [2].

У науковій літературі «скарга» трактується як звернення в усній чи письмовій формі до офіційного органу влади чи службової особи з приводу порушення охоронюваних законом інтересів громадян [3, с. 250]. Дане визначення дещо звужено визначає зміст скарг, оскільки не відображає, ким були порушені права і що вимагає особа у зв'язку з їх порушенням. Більш детально визначив дане поняття М.Д. Загряцков, який під скаргою розуміє відкрите звернення зацікавленої особи до ієрархічно вищих органів адміністративної влади з метою зміни або знищення неправомірного розпорядження або упущення через його недостатню фактичну або юридичну обґрунтованість [4, с. 59]. Однак і вказане положення не зовсім повно відображає зміст даного виду звернення. Зокрема, автор не врахував, що скарга може подаватися не лише на рішення чи розпорядження посадової особи, а й на її дії чи бездіяльність.

Враховуючи вищевикладене, скаргу можна визнати як вид звернення до ієрархічно вищого органу державної влади чи його посадової особи, що подається в установленій законом формі та з дотриманням встановленої процедури з приводу порушення прав, свобод чи законних інтересів громадян діями (бездіяльністю, рішеннями) державних органів чи їх посадових осіб та з вимогою про їх відновлення.

Основними ознаками скарги як підстави здійснення провадження правоохранними органами є: а) скарга виступає процесуальною формою вирішення адміністративно-правового спору, який виник із приводу законності рішення, дії чи бездіяльності правоохранних органів, їх посадових осіб; б) скарга є вимогою про захист у позасудовому порядку прав, свобод чи законних інтересів скаржника (фізичної чи юридичної особи) у зв'язку з виданням адміністративного акта чи прийняттям рішення або іншої дії (бездіяльності) посадової особи правоохранного органу; в) вона подається у зв'язку з поновленням чи захистом прав та законних інтересів скаржника (фізичної чи юридичної особи) до вищого органу чи посадової особи, уповноваженої розглядати адміністративні скарги; г) скарга подається безоплатно; д) правоохранний орган (посадова особа), що розглядає скаргу, може як скасувати адміністративний акт (рішення), так і ухвалити позитивне рішення у справі [5, с. 154]. З даних ознак випливає, що скарга є засобом захисту прав і свобод людини від противіправних рішень чи бездіяльності, сприяє їх утвердженню та відновленню без звернення до суду.

До основних елементів скарги можна віднести: предмет (рішення, дії чи бездіяльність правоохранних органів, їх посадових осіб), підстави (порушення прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб, які допущені рішеннями, діями чи бездіяльністю право-

охранних органів, їх посадових осіб), зміст (вимоги суб'єкта звернення), суб'єкти (суб'єкт звернення – фізична чи юридична особа, суб'єкт вирішення справи за скаргою – правоохранний орган, їх посадові особи) [5, с. 155].

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких:

- порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності [2].

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності реалізується у встановленому законом порядку, з дотриманням відповідних строків та процедури розгляду і вирішення. Сукупність таких процесуальних дій утворюють провадження за скаргами громадян, під якими прийнято розуміти регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації з розгляду скарг, заяв і пропозицій окремих громадян та їх колективів [6, с. 217–232]. Варто зазначити, що дана процедура включає в себе не тільки розгляд звернень, а і їх вирішення.

І.П. Голосніченко та М. Стакурський «адміністративні провадження щодо вирішення звернень громадян у вигляді скарг» називають самостійною групою норм, що регулюють адміністративно-правовий порядок поновлення прав і свобод людини та громадянина, і, залежно від суб'єкта вирішення, поділяють його на два підвиди: провадження в справах за скаргами, що вирішуються в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами органів управління, і провадження за скаргами, що вирішуються в судовому порядку – адміністративна юстиція [7, с. 30–31]. У межах даного дослідження нас цікавить саме позасудовий захист прав громадян, який і здійснюється через подання компетентному органу чи його посадовій особі скарги. В.Т. Білоус та Р.О. Кукурудз провадження за скаргами осіб пропонують розуміти як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації (їх посадових осіб) з розгляду в адміністративному порядку скарг фізичних і юридичних осіб, які були подані ними на рішення, дії та бездіяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) з метою захисту своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів [8, с. 99]. Дане визначення не зовсім повно відображає зміст провадження за скаргами громадян. Так, процедуру розгляду звернення доцільно доповнити етапом його вирішення. Крім того, потребує уточнення позиція авторів щодо змісту скарги, що подається. Вона повинна містити інформацію про рішення, дії (бездіяльність), якими були порушені права, свободи чи законні інтереси громадян.

Враховуючи вищевикладене, провадження за скаргами громадян можна визначити як регламентовану законодавством процедуру розгляду та вирішення компетентним органом публічної адміністрації скарг, що надходять від осіб, права, свободи чи законні інтереси яких були порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю підпорядкованих їм посадових осіб.

Основне завдання адміністративного провадження за скаргами громадян полягає у захисті прав та законних інтересів громадян, а також у виявленні порушень чинного законодавства. Однією з найважливіших особливостей такого провадження є обов'язок органу, до якого звернулися та який розглядає справу, дати правову оцінку поведінці сторін адміністративно-правового спору [9, с. 322].

Провадження за скаргами громадян включає в себе ряд стадій, етапів та процесуальних дій, що у своїй сукупності утворюють повноцінну процедуру, що має свої результати. Е.Ф. Демський відносить до стадій провадження за зверненнями громадян такі: 1) подання громадянином звернення та прийняття його до розгляду органом владних повноважень або його посадовою особою; 2) розгляд справи; 3) ухвалення рішення; 4) перегляд рішення у зв'язку з його оскарженням; 5) виконання рішення [10, с. 67].

Дещо інші стадії виділяє Є.В. Курінний, виділяючи серед них: 1) приймання, реєстрацію і первинний розгляд звернень громадян; 2) вирішення звернень та надання відповідей авторам; 3) контроль за станом роботи зі зверненнями; 4) узагальнення та аналіз звернень громадян; 5) використання результатів аналізу в практичній діяльності [11].

Така думка є досить дискусійною, оскільки контроль за роботою зі зверненнями громадян здійснюється постійно та не може бути включений як стадія окремого провадження.

Слід погодитися з С.С. Алексєєвим, який, визнаючи зміст провадження за скаргами осіб, виділяє такі його стадії: 1) встановлення фактичних обставин справи (аналіз фактичних даних, розгляд їх повноти та достовірності); 2) вибір та аналіз норми застосування; 3) вирішення справи, що виражається у виданні правозастосовного акту [12, с. 330]. Вчений досить вдало визначив стадії розгляду скарги, однак він залишив поза увагою завершальні етапи провадження, а саме виконання рішення за скаргою та можливість його оскарження.

У юридичній літературі існує також думка щодо виділення таких стадій провадження за скаргами громадян: 1) прийняття скарги; 2) направлення скарги відповідній посадовій особі; 3) перевірка скарги; 4) прийняття рішення за скаргою; 5) набрання рішенням законної сили та його виконання [13, с. 94]. Така позиція є не зовсім правильною, оскільки досить часто керівник публічної адміністрації, до якого надійшла скарга, самостійно розглядає її та приймає відповідне рішення, не передаючи її іншим особам. Крім того, автор залишив поза увагою стадію оскарження рішення за скаргою.

Узагальнюючи вищевикладене, можна виокремити такі стадії провадження за скаргами громадян:

- 1) приймання та реєстрація скарги;
- 2) встановлення фактичних даних справи;
- 3) розгляд скарги;
- 4) вирішення скарги та надання відповіді особі, яка зверталася;
- 5) перегляд рішення у зв'язку з його оскарженням (факультативна стадія);
- 6) забезпечення виконання прийнятого рішення.

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлегlosti вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду [2]. Законодавством встановлені терміни подання скарги після порушення прав чи свобод громадян. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян», скарга на рішення, що оскаржувалося, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятым рішенням [2].

Дана норма визначає терміни подачі скарги лише для тих випадків, коли особа оскаржує рішення органу державної влади чи посадової особи. Водночас законотворець залишив поза увагою скарги на дії чи бездіяльність посадових осіб, якими порушуються права чи свободи громадян або обмежуються можливості їх реалізації. Срок для їх подання має бути меншим, оскільки такі дії чи бездіяльність особа відчуває безпосередньо на собі і зі спливом значного проміжку часу їх застосування та негативний вплив на особу буде неможливо довести. У зв'язку з цим ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» доцільно доповнити ч. 2 такого змісту: «Скарга на дії чи бездіяльність посадових осіб, якими порушуються права чи свободи громадян або обмежуються можливості їх реалізації, може бути подана до органу чи посадовій особі вищого рівня протягом місяця з дня їх вчинення (невчинення)».

Звернення може бути подано однією особою або групою осіб в усній чи письмовій формі. В усній формі скарги доводяться під час особистого прийому. Письмові скарги можуть надаватися особисто, пересилатися поштою, через мережу Інтернет чи через інші засоби зв'язку. Сьогодні Закон України «Про звернення громадян» не містить чіткого переліку вимог, яким повинна відповідати електронна скарга. У ньому лише вказано обов'язкові елементи для всіх видів звернень, а також те, що для надсилання електронної скарги не обов'язково користуватися електронним цифровим підписом. Таким чином, виникла ситуація, коли закон не вимагає від особи, яка подає електронну скаргу, ідентифікуватися у захищений способом. Також даний нормативно-

правовий акт передбачає, що анонімні звернення не розглядаються. У зв'язку з цим в Законі України «Про звернення громадян» варто внести зміни в напрямку чіткого визначення вимог до електронних звернень та порядку встановлення особи, що їх подала.

Аналіз Закону України «Про звернення громадян» та процедури розгляду скарг дозволив виявити ще декілька недоліків нормативно-правового регулювання даних проваджень. Так, у законі не визначені обов'язки особи, яка подає скаргу, серед яких: надати всі наявні матеріали, що мають значення для правильного вирішення справи, надати пояснення по суті скарги на вимогу посадової особи, підтвердити достовірність інформації (у разі необхідності) та ін. Відсутні в законі і права особи, яка розглядає скаргу, до яких можна віднести: витребувати від громадян документи та матеріали, необхідні для розгляду звернення; викликати та опитувати осіб, які мають інформацію щодо звернення; ознайомлюватися з матеріалами, які стосуються звернення; проводити перевірки, необхідні для вивчення ситуації та

прийняття рішення; за необхідності залучати фахівців для надання роз'яснень з питань звернення, що вимагають спеціальних знань тощо.

Потребують уточнення положення законодавства щодо повідомлення скаржника про хід розгляду його звернення. Необхідно чітко визначити порядок та форму повідомлення особі про пересилання її скарги іншому компетентному суб'єкту. Також потребують уточнення положення про порядок та форму повідомлення особі про повернення її скарги як такої, що не відповідає вимогам законодавства, а також про продовження строку розгляду скарги у зв'язку з неможливістю розглянути її у коротші строки.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити **висновок**, що сьогодні законодавство, яке регулює провадження за скаргами громадян, потребує вдосконалення в напрямку чіткого визначення вимог до електронної скарги, уточнення строків для подання скарги, закріплення стадій провадження та повного кола повноважень його учасників, деталізації положень щодо повідомлення скаржників про хід розгляду його скарги.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента від 22 липня 1998 р. № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.
2. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 47. Ст. 256.
3. Юридичні терміни. Тлумачний словник / за ред. В.Г. Гончаренка. К.: Либідь, 2004. 320 с.
4. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М.: Изд. «Право и жизнь», 1924. 96 с.
5. Суховетрук І.І. Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 230 с.
6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Интер. 2011. 576 с.
7. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посіб. К.: ГАН, 2003. 256 с.
8. Білоус В.Т., Кукурудз Р.О. Особливості інституту апеляції в провадженні за скаргами осіб. Вісник Запорізького національного університету. № 1. 2009. С. 94–100.
9. Картузова І.О. Особливості адміністративного провадження по скаргах громадян. Актуальні проблеми держави і права. 2003. Вип. 18. С. 320–323
10. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Интер, 2008. 496 с.
11. Курінний Є.В. Розгляд звернень громадян в органах внутрішніх справ України: навч. посіб. Дніпропетровськ, 1999.
12. Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юр. лит., 1981. Т. 2. 360 с.
13. Ремнев В.И. Право жалобы в СРСР. М.: Знание, 1982. 64 с.