

СКАРГА НА ДІЇ (БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ) ЧИ РІШЕННЯ СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

COMPLAINT AGAINST ACTIONS (PASSIVITY) OR A DECISION OF AN AUTHORITY AS A WAY OF PROTECTING HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS IN UKRAINE

Котляревська Г.М.,

доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права

Приватне акціонерне товариство «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Стаття присвячена дослідженню правової природи скарги на дії (бездіяльність) чи рішення суб'єкта владних повноважень як способу захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Визначено поняття та виокремлено сутнісні ознаки скарги як форми звернення громадян. Приділено окремої уваги висвітленню питання правового регулювання порядку подання та розгляду скарги на дії (бездіяльність) чи рішення суб'єкта владних повноважень.

Встановлено, що неприпустимим є використання звернення (скарги) на шкоду особі, яка його подала, або в інтересах якої воно було подано.

Ключові слова: звернення громадян, скарга, суб'єкт владних повноважень, захист прав і свобод людини та громадянина, порядок розгляду скарги.

Статья посвящена исследованию правовой природы жалобы на действия (бездействие) или решения субъекта властных полномочий как способа защиты прав и свобод человека и гражданина в Украине. Определено понятие и выделены существенные признаки жалобы как формы обращения граждан. Уделено отдельное внимание освещению вопроса правового регулирования порядка представления и рассмотрения жалобы на действия (бездействие) или решения субъекта властных полномочий.

Установлено, что недопустимо использование обращения (жалобы) в ущерб лицу, которое его подало, или в интересах которого оно было подано.

Ключевые слова: обращения граждан, жалоба, субъект властных полномочий, защита прав и свобод человека и гражданина, порядок рассмотрения жалобы.

The article deals with the study of a legal nature of a complaint against actions (passivity) or a decision of an authority as a way of protecting human and civil rights and freedoms in Ukraine. The author has defined the concept and highlighted the essential features of a complaint as a form of citizens' appeals. The research draws particular attention to covering the issue of legal regulation of the procedure for submitting and examining the complaint against actions (passivity) or a decision of an authority.

It has been established that it is prohibited to use an appeal (complaint) in prejudice of an applicant or in favor of one it was submitted.

Key words: citizens' appeals, complaint, authority, protection of human and civil rights and freedoms, procedure of complain examination.

Актуальність теми дослідження. На шляху становлення України як демократичної, соціальної, правової держави, інтеграції до Європейського Союзу та здійснення реформування публічної служби в цілому, та органів виконавчої влади зокрема, важливого значення набувають питання щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, що передбачає необхідність встановлення паритетності у взаємовідносинах між державою і громадянами, та необхідності запровадження ефективних способів впливу людини на функціонування органів державної влади. Одним із таких дієвих способів впливу на законність та ефективність діяльності органів державної влади є право на звернення до державних органів, яке реалізується шляхом подання зауважень, скарг або пропозицій щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів чи їх порушення.

Варто акцентувати увагу на тому, що саме скарга як вид звернення є одним із найбільш результативних способів захисту прав та законних інтересів громадян та, водночас, виступає ефективним способом контролю за законністю діяльності органів державної влади. Окрім того, дослідження питань щодо подання скарги на дії (бездіяльність) чи рішення органів державної влади має не лише теоретичне, але й практичне значення, що першочергово пов'язано з адаптацією чинного законодавства до стандартів ЄС та проведенням адміністративної реформи.

Ступінь розробленості проблеми. Науково-методологічне підґрунтя дослідження питань, пов'язаних із реалізацією права на звернення до органів державної влади з метою захисту прав та свобод людини та громадянина, становлять праці таких вчених-адміністративістів, як: В.Б. Авер'янов, М.Н. Берідзе, О.В. Закаленко, В.К. Кол-

паков, О.В. Кузьменко, В.А. Соболев, С.Г. Стеценко, В.М. Цимбалюк та інші. Значення наукових праць вказаних вчених не викликає сумнівів, однак дослідження правової природи скарги на дії чи рішення суб'єктів владних повноважень як виду звернення в умовах модернізації вітчизняної правової системи та її елементів здійснювалося доволі фрагментарно.

Мета дослідження полягає у вивченні скарги на дії чи рішення суб'єкта владних повноважень як способу захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Виклад основного змісту. Важливим питанням сьогодення є запровадження дієвих юридичних способів захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, що зумовлено природою правової держави. Конституцією України, зокрема ст. 40, закріплено загальне 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 і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [2]. Таким чином, інститут звернення виступає конституційно-правовим засобом захисту та гарантією дотримання прав і свобод громадян. Окреслені положення детально регламентовано Законом України «Про звернення громадян», який врегульовує питання практичної реалізації громадянами права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [7]. Питання діловодства за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян регулюються Інструкцією з діловодства за звернен-

нями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації [6].

Як уявляється, звернення громадян є однією із форм участі населення у державному управлінні та вирішенні державних та громадських справ, шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність суб'єктів владних повноважень.

Дослідження правової природи скарги на дії чи рішення суб'єкта владних повноважень першочергово необхідно розпочати з визначення окремих категорій, які його складають. Так, у лексичному плані «скарга» тлумачиться як: 1) висловлення незадоволення, нарікання; 2) офіційна письмова чи усна заява про незаконні або неправильні дії якої-небудь особи, установи та інші [5, с. 680]. В юридичній енциклопедії Ю.С. Шемшученко скарга визначається як форма звернення фізичної або юридичної особи до відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування, посадової та службової особи цих органів із заявою про поновлення порушених прав скаржників та захист їх законних інтересів [11]. Відповідно ж до положень ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», під скаргою розуміється 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 [7].

На підставі аналізу вказаних визначень поняття «скарга», видається за можливе виокремити її сутнісні ознаки, до яких варто віднести такі: 1) метою подання скарги є вимога щодо поновлення прав і захист законних інтересів громадян; 2) суб'єктом звернення є громадянин України (або особи, які не є громадянами України, однак законно знаходяться на її території, якщо інше не передбачено міжнародними договорами); 3) предметом скарги є оскарження дій (бездіяльності) чи рішення суб'єкта владних повноважень. При цьому, під суб'єктом владних повноважень слід розуміти орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особу, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [1].

Слід також зазначити, що скарга громадян на дії (бездіяльність) чи рішення суб'єкта владних повноважень є формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади в цілому, та окремих посадових чи службових осіб зокрема, за допомогою якої виражається вимога громадян щодо поновлення порушеного права. Окрім того, можливість звернення до органів державної влади з законною вимогою сприяє формуванню правосвідомості громадян, що є запорукою становлення громадянського суспільства.

Значення права на подання скарги полягає також і в тому, що воно є свого роду інформаційним каналом зв'язку, який поєднує органи публічної влади та громадян. Право на звернення до цих органів, з одного боку, є способом вираження громадської думки, а з іншого – засобом отримання владними суб'єктами інформації від громадян про якість і недоліки своєї роботи [10, с. 91].

Досліджуючи правову природу скарги громадян на дії (бездіяльність) чи рішення суб'єкта владних повноважень, необхідно також визначити учасників правовідносин, які виникають при поданні відповідних скарг. На основі аналізу теоретичних досліджень та чинного законодавства, можна виокремити чотири групи суб'єктів провадження за зверненнями громадян у формі скарги [9, с. 149–150]:

– суб'єкти, що звертаються – це дієздатні громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території держави на законних підставах;

– особи, що розглядають звернення. До даного виду належать суб'єкти, що розглядають звернення і приймають за ними рішення. Серед них: органи державної влади; органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації; об'єднання громадян; засоби масової інформації;

– суб'єкти, які сприяють розгляду скарги – особи, які надають інформацію задля прийняття обґрунтованого рішення. Необхідно вказати, що чинним законодавством України не передбачено перелік таких осіб, однак, аналізуючи положення Закону України «Про звернення громадян», вбачається, що такими суб'єктами є представник організації, представник трудового колективу, особи, з вини яких було допущено порушення прав особи, які надають інформацію компетентним органам у ході перевірки звернень. Особливістю вказаної групи суб'єктів є те, що їх компетенція реалізується на стадії розгляду скарги [8, с. 123];

– представники, тобто особи, які є правомочними подавати скаргу в інтересах громадянина. Особливістю вказаного виду учасників полягає у тому, що їх компетенція реалізується на стадії подання звернення. До цієї групи суб'єктів можна віднести: адвокатів, законних представників неповнолітніх та недієздатних осіб, трудові колективи, правозахисні організації, інших уповноважених осіб.

Варто погодитись із думкою В.І. Цимбалюка та К.О. Кісілевич, які зазначають, що можливість захисту прав громадян за допомогою подання скарги є встановленою значною кількістю актів, у відповідності з якими широкому колу відповідних посадових осіб ставиться обов'язок розглядати адміністративні скарги. Адресатами скарги можуть бути: Президент України; Уповноважений Верховної Ради з прав людини; органи виконавчої влади (в тому числі, вищі) і їх посадові особи; органи прокуратури України; суди та інші уповноважені розглядати скарги суб'єкти [9, с. 151].

У світлі наведеного досить корисним може бути проведення класифікації скарг як форми звернення за такими критеріями:

1) за способом подання: а) скарга, що надсилається поштою; б) особисте подання громадянином до відповідного органу, установи; в) через представника, повноваження якого оформлено відповідно до законодавства; г) надсилання з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку;

2) у залежності від ознаки надходження: а) первинна; б) повторна;

3) за суб'єктом подання: а) індивідуальна; б) колективна; в) анонімна [3, с. 101];

4) у залежності від форми: а) усна; б) письмова;

5) у залежності від скаржника: а) загальна: яку подають громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що на законних підставах знаходяться на території держави; б) спеціальна: яку подають учасники війни; діти війни; інваліди Великої Вітчизняної війни; інваліди війни; учасники бойових дій; ветерани праці; інваліди I групи; інваліди II групи; інваліди III групи; діти-інваліди; одинокі матері; матері-героїні; багатодітні сім'ї; особи, що потерпіли від Чорнобильської катастрофи; учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; Герої України; Герої Радянського Союзу; Герої Соціалістичної Праці; діти; інші категорії.

б) у залежності від наслідків розгляду: а) рішення за наслідками розгляду скарги ухвалено на користь скаржника; б) відмовлено у розгляді; в) рішення прийнято на користь суб'єкта владних повноважень.

Разом із тим, будь-яка скарга розглядається в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян». Відмова в прийнятті скарги на дії чи рішення суб'єкта владних повноважень органом державної влади забороняється. Реєстрація скарги відбувається в день її подання або надходження до органу державної влади, але не пізніше наступного робочого дня [6].

У скарзі має бути зазначено таку інформацію: 1) прізвище, ім'я, по-батькові, місце проживання фізичної особи, а для юридичної особи – її найменування, місцезнаходження; 2) найменування органу державної влади, яким видано рішення, що оскаржується, дата і номер; 3) суть порушеного питання, прохання чи вимога; 4) підпис фізичної особи або уповноваженої на те особи, а для юридичної особи – підпис керівника або представника юридичної особи, скріплений печаткою юридичної особи.

Необхідно вказати, що законом не передбачено обов'язкової вимоги щодо форми подання скарги, однак, як уявляється, письмова форма є більш прийнятною. Так, наприклад, форма подання скарги до державної податкової служби встановлюється виключно письмово. Скарга, оформлена без дотримання зазначених вимог, не дає можливості розглянути її по суті, тому повертається особі, яка її подала, з відповідними роз'ясненнями.

Положеннями ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» визначено строк звернення із скаргою до органу державної влади, зокрема: один рік з моменту прийняття рішення суб'єктом владних повноважень. Вказаний строк обмежується місячним терміном з моменту ознайомлення особи з таким рішенням. Правовим наслідком пропуску належного терміну подання скарги є відмова у її прийнятті та розгляді.

Слід звернути увагу і на те, що законодавством передбачається можливість поновлення органом чи посадовою особою строків подання скарги, що її розглядає, у разі встановлення причини поважною. Визначене законодавством положення передбачає застосування розсуду, що спричиняє вільне тлумачення з боку правозастосовних органів кожного окремого випадку пропуску строків.

Окрім строків звернення зі скаргою, чинне законодавство встановлює строки розгляду скарг, які можна поділити на два види: 1) загальні – усі скарги розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження; 2) спеціальні – встановлюються у залежності від рівня складності розгляду та вирішення окремої скарги: а) невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання – у випадку, коли скарга не потребує додаткового вивчення; б) не більше 45 днів – максимальний термін розгляду незалежно від складності вирішення такого звернення тощо.

Особа, яка звертається зі скаргою на дії (бездіяльність) чи рішення суб'єкта владних повноважень, має на меті поновити порушене право чи законний інтерес. Відтак, виникає запитання щодо можливості погіршення свого становища особою в результаті винесення рішення за її зверненням. Вбачається, що неприпустимим є використання звернення (скарги) на шкоду особі, яка його подала, або в інтересах якої воно було подано.

Задля недопущення ситуації, за якою скарга може розглядатися з порушенням вимог чинного законодавства, що, як наслідок, призведе не до поновлення порушених прав, а погіршення становища особи, на суб'єктів, що розглядають таке звернення, Законом України «Про звернення громадян» покладено певні обов'язки, зокрема:

– необхідність дотримуватися принципів об'єктивності, всебічності і своєчасності під час перевірки та вирішення заяви чи скарги;

– у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову;

– на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;

– скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;

забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;

письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;

вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніш як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина тощо [7].

Контроль за ходом розгляду звернень громадян і їх об'єднань, направлених в орган державного управління, здійснюється керівниками цього органу. Скарга вважається вирішеною, коли поставлені у ній питання розглянуто, за ними прийнято необхідні заходи і надано відповіді скаржникам у встановленому законодавством порядку. Окрім того, скаржник має право подати повторне звернення за вже розглянутим державним органом (посадовою особою державного органу) у встановленому законодавством України порядку питанням, якщо воно не було розглянуто вчасно й належним чином або з'явилися нові невідомі раніше обставини (докази) [4].

Варто акцентувати увагу на тому, що у разі необхідності скаржник має право звернутися до суду за захистом своїх порушених прав. Після використання всіх національних способів правового захисту особа наділяється правом звернення за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Висновки. Отже, право подання скарги на дії (бездіяльність) чи рішення суб'єкта владних повноважень відіграє значну роль у демократизації політичного та суспільного ладу, забезпечує зв'язок між державою та громадянами, а також виконує важливі функції в управлінні державними справами. Скарга як форма звернення громадян до органів державної влади характеризується такими сутнісними ознаками, як: а) метою подання скарги є вимога щодо поновлення прав і захист законних інтересів громадян; б) суб'єктом звернення є громадянин України (особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, наділені також правом на подання звернення, якщо інше не передбачено міжнародними договорами); в) предметом скарги є оскарження дій (бездіяльності) чи рішення суб'єкта владних повноважень.

Розгляд та вирішення скарги не може здійснюватися на шкоду особі, яка її подала, або в інтересах якої її було подано. Крім того, скарга як вид звернення є формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади в цілому, та окремих посадових чи службових осіб зокрема, за допомогою якої виражається вимога громадян щодо поновлення порушеного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918 (в ред. від 15.12.2017 р.).
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу. Навчальний посібник. Київ: Юринком Інтер, 2012. 205 с.
4. Мостовой О.А. Адміністративно-правові та організаційні засади провадження за зверненням громадян до органів виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 201 с.

5. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / укладачі: В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. Київ : Вид-во «АКОНІТ», 2006. Т. 1. 926 с.
6. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>.
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
9. Цимбалюк В.І., Кісілевич К.О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Молодий вчений*. № 5.1 (45.1). 2017. С. 149–153.
10. Цимбалюк В.М. Сутність права громадян на звернення до публічної адміністрації. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 88–92.
11. Юридична енциклопедія: в 6 т. редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., Т. 4: Н–П. 2002. 720 с.