

## ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СКАРГИ

**В.В. Серeda**

здобувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ

**Дана стаття присвячена публічній скарзі та її видам. Зазначено, що класифікаційних груп зазначеного виду звернень громадян в існуючому правовому полі дуже багато. Автор пропонує власну класифікаційну систему. Особливу увагу присвячено змісту адміністративної скарги та позовної заяви.**

*Ключові слова:* класифікація, позовна заява, скарга, скаржник, групи, видові особливості.

**Данная статья посвящена публичной жалобе и ее видам. Акцентировано внимание, что классификационных групп этого вида обращений граждан в существующем правовом поле очень много. Автор предлагает собственную классификационную систему. Особое внимание уделено сути административной жалобы и искового заявления.**

*Ключевые слова:* классификация, исковое заявление, жалоба, жалобщик, группы, видовые особенности.

**This article is devoted to public complaint and her types. It is noted that this type of classification of groups of citizens in the existing legal framework very much. The author proposes his own classification system. Particular attention is devoted to the content of the administrative complaint and claim.**

*Keywords:* classification, point of claim, complaint, person lodging complaint, groups, specific features.

**Постановка проблеми.** Права і свободи людини та громадянина нині беззаперечно вважаються найвищою соціальною цінністю. Визнання та практичне здійснення прав і свобод людини стало основним критерієм виміру демократичності держави.

Конституцією України проголошується, що права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком [1]. У зв'язку з цим важливого значення набуває не лише позитивне, законодавче закріплення прав і свобод людини та громадянина, але й запровадження ефективних засобів правового захисту таких прав і свобод у випадку їх порушення.

На законодавчому рівні запровадження таких правозахисних механізмів передбачається низкою положень Конституції України, особливо важливим з-поміж яких виступає гарантія кожному права звернутися за захистом своїх прав та свобод з публічною скаргою до відповідних органів та їх посадових (службових осіб).

**Аналіз дослідження даної проблеми.** З різних позицій до проблеми розгляду звернень звертались у своїх роботах зарубіжні автори: Г. Бребан, Ж. Ведель, Е. Ланг, В. Менцель та інші.

На жаль, приходиться констатувати, що в Україні проблемам звернень громадян до органів публічної адміністрації до недавнього часу не приділялося належної уваги. Окремі питання, що стосуються даної сфери тією чи іншою мірою досліджували у своїх роботах В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.О. Селіванов, В.С. Стефанюк, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.І. Шишкін та інші. Як наслідок, практика розгляду звернень громадян, зокрема скарг залишається неефективною, не ґрунтуючись на достатніх науково-теоретичних напрацю-

ваннях, проходить вкрай повільно і суперечливо, що тягне за собою подальше оскарження до вищих органів влади (посадових осіб) чи безпосередньо до суду.

**Мета даної статті** полягає у розмежуванні різних видів публічних скарг за найхарактернішими класифікаційними ознаками, що має важливе теоретико-наукове значення і глибокий практичний зміст.

**Виклад основного матеріалу.** Класифікація тих або інших предметів, явищ має значення не тільки як первинна обробка, впорядкування відповідного матеріалу. Окрім систематизуючих завдань, класифікація виконує й інші не менш складні функції: дозволяє залучити в поле зору дослідника весь обсяг матеріалу, що підлягає класифікації, охопити значну кількість досліджуваних об'єктів, а отже, запобігти однобічності їх наукової інтерпретації. І, що найголовніше – це те, що класифікація дає можливість під час визначення її критеріїв виявити нові риси, якісні особливості даних предметів і явищ [2, с.13].

Відповідно питання класифікації адміністративних скарг повинно займати, провідне місце в теорії скарги, оскільки виокремлення особливостей скарг та формування їх у певні групи дозволить здійснити вичерпне правове регулювання зазначеного виду звернення, що сприятиме набуттю процесом реалізації публічної скарги властивостей дієвого механізму захисту прав громадян і контролю за публічною адміністрацією.

Основним критерієм класифікації скарг вважається галузевий, відповідно до якого виділяють загальну та спеціальну адміністративні скарги. На основі цього підходу і право скарги поділяють на загальне та спеціальне.

Ще одним критерієм для розмежування адміністративних скарг, а отже, і встановлення необхідних специфічних особливостей порядку їх розгляду може виступати характеристика суб'єктів звернення, а саме: індивідуальний чи колективний суб'єкт. Залежно від цієї кількісної характеристики суб'єктів можна виділяти індивідуальні і колективні скарги. Індивідуальні скарги – це звернення, що подаються одним громадянином, та відображають його інтереси. Колективні скарги – це звернення двох і більше осіб, що звертаються в інтересах колективу. Вперше право колективної скарги було закріплене у Законі України “Про звернення громадян” [3], проте подальшого якісного розвитку цей інститут поки не отримав, хоча очевидно, що деякі питання розгляду колективних скарг повинні мати специфічну процедуру.

Наприклад, до таких питань, на нашу думку, необхідно віднести:

- право громадян бути присутніми при розгляді скарги та знайомитися з підсумковими матеріалами перевірки. Для колективних скарг необхідно нормативно визначити порядок і форму закріплення представництва громадян, які подали звернення, а також обов'язки представника скаржників довести до відома останніх інформацію щодо розгляду скарги;
- порядок процесуальної регламентації дій суб'єктів, котрі розглядають колективну скаргу. Так, чинне законодавство не містить процесуальних норм щодо порядку і необхідності повідомлення всіх скаржників, від імені яких підписано звернення. Не регламентована нормативно також обов'язковість повідомлення представника колективу звернення про результати розгляду скарги.

Специфічної процесуальної регламентації можуть потребувати й інші питання розгляду колективної скарги, зокрема такі, як:

- бажання оскаржити рішення за скаргою не всіма суб'єктами, які зверталися зі скаргою;
- відшкодування моральної та матеріальної шкоди у встановленому законом порядку тощо.

Саме тому розмежування скарг на такі групи, як колективна та індивідуальна має, насамперед, вагомим практичне значення, що пов'язане із подальшим нормативним регулюванням цього виду звернень.

Ще однією класифікаційною ознакою скарги є формат її подачі, за якою можна виділити письмові та усні скарги. Скарга може бути усною (викладеною громадянином і

записаною посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовою, надісланою поштою або переданою громадянином до відповідного органу, установи особисто або через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до вимог чинного законодавства.

Законодавець наділяє громадян правом вибору форми звернення: усної чи письмової. В свою чергу, зобов'язує відповідний орган (посадових осіб) прийняти скаргу громадян [3]. Здавалося б логічним звертатися з усною скаргою у випадках, коли питання, які піднімаються у скарзі, є нескладними.

Таким чином, застосування усних скарг сприятиме скороченню строків їх розгляду та дозволить оперативніше вирішувати поставлені питання. Однак на сьогоднішній день усна скарга подається, перш за все, у випадку, коли подання письмової скарги не принесло ніяких результатів. Письмова форма, як правило, застосовується у випадках, коли питання, які порушуються у зверненні, потребують додаткового вивчення і перевірки, а також вимагають максимально точної фіксації та документального закріплення відомостей. Необхідно акцентувати увагу на тому, що законодавець не надає жодній із форм скарг переважного значення, оскільки і усна, і письмова форми скарг мають однакову юридичну силу.

За формою надходження скарги до публічного органу можна поділити на такі, що: а) відправлені поштою; б) отримані на особистому прийомі; в) передані через уповноважену особу; г) скеровані через органи влади; ґ) отримані через засоби масової інформації; д) надійшли від інших органів, установ, організацій.

Чинне законодавство містить відповідні вимоги до оформлення скарг [3] і відповідно з цим скарги можна поділити на ті, які відповідають вимогам щодо оформлення та анонімні скарги.

У зверненні громадян у формі скарги мають бути вказані прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути надруковане або написане від руки розбірливо і чітко, підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати.

Окрім того, скарги, направлені в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подаються їх законними представниками. Скарга в інтересах громадянина може бути поданою іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність та отримали від громадянина відповідні повноваження, оформлені згідно з чинним законодавством. Своєю чергою, анонімним визнається письмове звернення без зазначення місця проживання заявника (заявників), яке не підписане автором (авторами), а також з якого неможливо встановити авторство.

Класифікувати скарги можна й за такою характерною ознакою, як кількість звернень, згідно якої скарги бувають: первинні; повторні; дуплетні.

Повторне звернення – це звернення, що надійшло до відповідного органу від тієї самої особи з того самого питання, якщо перше звернення вирішено по суті. Повторними також вважаються звернення, у яких:

- оскаржується рішення, прийняте за попереднім зверненням;
- повідомляється про несвоєчасне вирішення питання, що порушувалося в попередньому зверненні, якщо з часу надходження останнього минув установлений законодавством строк розгляду, а відповідь громадянину не надавалась;
- порушені в першому зверненні питання не вирішені по суті або вирішені не в повному обсязі.

Якщо у поданій повторній скарзі поряд з питаннями, що вже розглядалися, і на які було надано вичерпну відповідь або за якими прийнято відповідне рішення висувуються інші претензії, то звернення не вважається повторним і розглядається у встановленому законодавством порядку [3].

Керівник публічного органу управління зобов'язаний ретельно розібратися в причинах повторної поданої громадянином скарги. Якщо воно виконано з порушенням установленого

порядку розгляду, то до посадових осіб, які допустили порушення прав громадянина, вживаються відповідні заходи реагування.

Треба акцентувати увагу на тому факті, що сьогодні законодавець наголошує, що невіршення порушених у скарзі громадянина обґрунтованих питань, які належать до компетенції публічного органу, посадової чи службової особи, що призвело до повторного звернення чи звернення до органу вищого рівня, має глибоко аналізуватися і у разі виявлення ознак тяганини, формалізму та бюрократизму мати наслідком невідворотне притягнення винних у цьому осіб до встановленої законом відповідальності [3].

Дублетні скарги – це письмові звернення одного і того ж громадянина (громадян) з одного і того самого питання, надіслані різним адресатам та направлені ними за належністю на розгляд до публічного органу управління. В дублетних скаргах:

- оскаржується рішення, прийняте за попереднім зверненням, що надійшло до публічного органу управління;
- повідомляється про несвоєчасний розгляд попереднього звернення, якщо з часу надходження останнього минув установлений законодавством термін розгляду і відповідь громадянину не надавалась;
- не вирішено по суті або вирішено не в повному обсязі питання, порушене в першому зверненні;
- звертається увага на інші недоліки, допущені при вирішенні питання, порушеного в попередньому зверненні;
- звернення від одного і того самого громадянина з одного і того самого питання, якщо перше вирішено по суті.

Скарги можуть також класифікуватися за категоріями авторів звернень, а саме: а) учасник війни; б) дитина війни; в) інвалід Великої Вітчизняної війни; г) інвалід війни; г) учасник бойових дій; д) ветеран праці; е) інвалід I, II, III групи; є) дитина-інвалід; ж) одинока мати; з) Мати-героїня; і) багатодітна сім'я; ї) особа, що потерпіла від Чорнобильської катастрофи; к) учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; л) Герой України; м) Герой Радянського Союзу; н) Герой Соціалістичної Праці; о) інші категорії.

За результатами розгляду скарг всі вони можуть бути поділені на наступні: а) вирішено позитивно; б) відмовлено у задоволенні; в) дано роз'яснення; г) скарга, що повернута авторові відповідно до статей 5 і 7 Закону України “Про звернення громадян”; г) звернення, що пересилається за належністю відповідно до статті 7 Закону України “Про звернення громадян”; д) звернення, що не підлягає розгляду відповідно до статей 8 і 17 Закону України “Про звернення громадян”.

Скарга як специфічний вид звернення, спрямований на усунення порушень прав та законних інтересів громадян, має розгалужену систему суб'єктів, які наділені правом оскарження дій (бездіяльності) рішень публічних органів. В першу чергу, суб'єктом права на скаргу є громадянин України. Відповідно до ст. 55 Конституції України [1], Закону “Про звернення громадян” [3] та Кодексу адміністративного судочинства України [4], громадянами можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу публічної влади у сфері публічного управління, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, іншої юридичної особи або їх посадових чи службових осіб до вищих у порядку підлеглості органів або посадових осіб та до суду за винятком актів, перевірку конституційності яких віднесено до повноважень Конституційного Суду України або щодо яких передбачено інший порядок судового оскарження.

Відповідно до ст. 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах (іммігранти, особи, які в ній працюють, прибули на її територію в установленому порядку на певний час тощо), мають таке ж саме право на подання скарг, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами, учасницею яких вона є [1].

В той же час необхідно зауважити, що нелегально перебуваючи на території України мігранти також повинні мати можливість на реалізацію права на оскарження. І хоча в Законі

України “Про звернення громадян” про це не йдеться, разом з тим нелегальні мігранти, які за рішеннями адміністративного суду повинні бути видворенні з України, мають право на апеляційне та касаційне оскарження рішень суду. Оскарження зупиняє виконання рішення про видворення, крім випадків, коли необхідність негайного видворення зумовлена інтересами забезпечення безпеки України чи охорони громадського порядку [5].

На підставі вищевикладеного вважаємо за необхідне запропонувати доповнення до ст. 1 Закону України “Про звернення громадян” наступного змісту: “інші фізичні та юридичні особи мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України”.

Скаргу на захист прав і свобод громадянина може бути подано представником громадської організації, трудового колективу, уповноваженим ними органом, який діє на підставі закону чи установчих документів.

Предметом оскарження можуть бути як колегіальні, так і одноособові рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів оскарження, акти як нормативного, так і індивідуального характеру, у зв’язку з якими громадянин вважає, що:

- порушено або порушуються його права і свободи;
- створено або створюються перешкоди для реалізації ним своїх конституційних прав чи свобод (або вжиті заходи щодо їх реалізації є недостатніми);
- на нього покладено обов’язки, не передбачені законодавством, або передбачені, але без урахування конкретних обставин, за яких ці обов’язки повинні покладатися, або вони покладені не уповноваженими на це особою чи органом;
- його притягнуто до відповідальності, не передбаченої законом, або до нього застосовано стягнення за відсутності передбачених законом підстав чи неправомочною службовою особою (органом) тощо.

Треба зауважити, що громадянин може на свій розсуд звернутися зі скаргою до суду безпосередньо або після оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб’єктів оскарження до вищих у порядку підлеглості органів чи службових осіб.

Виходячи з положень ст. 55 Конституції України, правила ч. 1 ст. 16 Закону України “Про звернення громадян” щодо подачі скарги на дії чи рішення суб’єкта оскарження вищому у порядку підлеглості органу або посадовій особі не позбавляють громадянина права звернутися безпосередньо до суду.

В той же час, необхідно акцентувати увагу, що суб’єктами права на скаргу можуть бути посадові особи, а іноді публічні органи управління, у випадках, коли вони захищають суб’єктивні права та законні інтереси держави та громадян. Наприклад, до спорів адміністративної юрисдикції відносяться спори за адміністративним позовом суб’єкта владних повноважень. Зокрема, відповідно до п. 3 ч. 4 ст. 50 КАС України [4] та ч. 5 ст. 32 Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” [6] органи внутрішніх справ, органи охорони державного кордону, Служба безпеки України можуть звернутись до адміністративного суду з позовом про примусове видворення з України іноземця або особи без громадянства. При цьому необхідно враховувати, що примусове видворення не може застосовуватися до особи, якій надано статус біженця, або яка перебуває в процедурі надання статусу біженця в Україні до закінчення цієї процедури. Крім цього, п. 5 ч. 4 ст. 50 КАС України передбачає, що у випадках, передбачених законом, суб’єкти владних повноважень можуть подавати й інші види адміністративних позовів, зокрема за приписами ч. 5 ст. 32 Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” органи внутрішніх справ, органи охорони державного кордону або Служби безпеки України можуть звернутись до суду з позовом про затримання іноземця або особи без громадянства [4; 6].

Отже, за суб’єктом подання скарги, зазначені звернення поділяються на скарги, що подаються: громадянами України; скарги, іноземцями та особами без громадянства; колективними суб’єктами; посадовими особами або публічними органами, у випадках, коли вони захищають суб’єктивні права та законні інтереси громадян.

За соціальним станом авторів скарг можна також класифікувати на:

- а) пенсіонер;

- б) робітник;
- в) селянин;
- г) працівник бюджетної сфери;
- г) державний службовець;
- д) військовослужбовець;
- е) підприємець;
- є) безробітний;
- ж) учень, студент;
- з) служитель релігійної організації;
- и) особа, яка позбавлена волі; особа, воля якої обмежена;
- і) інші.

Скарги можливо відокремити також за адресатом:

- скарги, які надсилаються до публічної адміністрації;
- скарги, які надсилаються до адміністративного суду.

Як нами вже зазначалося, скарга на дії чи рішення публічного органу, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості 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 [3].

Треба відзначити, що скарги, які подаються до адміністративного суду розглядаються на засадах змагальності сторін, позивач має можливість у наданні доказів суду, які слугують аргументами у переконанні суду у власній правоті. Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається існуючими доказами на свій розсуд. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності. Суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

В той же час, публічні скарги можна класифікувати за формою: адміністративна скарга; позовна заява.

Скарга та адміністративний позов – це специфічні форми звернення фізичних та юридичних осіб, через які вони висловлюють власні невдоволення діями або бездіяльністю, рішеннями публічних органів управління та їх посадових осіб. Адміністративний позов (позовна заява) багато в чому подібний з адміністративною скаргою, але ця подібність є лише зовнішньою. В адміністративній скарзі позовний елемент міститься в “недорозвиненій” формі. Подання адміністративної скарги не робить громадянина стороною, не обумовлює його особистої участі в адміністративному процесі. “Скаржник, – як справедливо зазначав М.Д. Загряцков, – не має ознаки сторони в суперечці про право, він залишається особою яка просить” [7, с. 30]. Така позиція у правових відносинах приймає характер вертикалі. Громадянин чекає рішення по своїй скарзі “зверху”. В той же час, подання позову до адміністративного суду призводить до виникнення оригінальних управлінських відносин: вони є правоохоронними і одночасно горизонтальними, в них суб'єкти (громадянин – позивач і посадова особа – відповідач) протистоять один одному як рівні сторони. Позивач не очікує “милості” згори, а отримує рішення незалежного та об'єктивного органу. Фізична чи юридична особа незадоволена діями (бездіяльністю) або рішеннями публічної адміністрації приймає особисту участь у процесі, як сторона. Право адміністративного позову є правом громадянина на судовий захист у випадках порушення його суб'єктивного права в галузі публічного управління.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що право на оскарження – одне з конституційних прав громадян України, що спрямоване на реалізацію особою своїх

соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також відновлення порушених прав. Класифікація різних видів публічних скарг, за допомогою яких реалізується вищевказане право має важливе теоретико-наукове значення і глибокий практичний зміст, що, передусім, сприяє удосконаленню законодавства у сфері звернень громадян.

Водночас, відповідальність органів публічної адміністрації (їх посадових (службових осіб)) за несвоєчасний або неякісний розгляд звернень громадян – це могутній інструмент стимулювання їх ініціативної і ефективної діяльності, адже практика показує, що значна кількість скарг, що надходять до органів влади, пов'язані з безвідповідальним, формальним розглядом первісних звернень.

### Література

1. Конституція України: Із змінами, внесеними згідно із Законом України № 2222-IV від 8 грудня 2004 року. – К. : Велес, 2008. – 48 с.

2. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1978. – № 9. – С. 12–19.

3. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією: Закон України від 18 січня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 66.

6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 4 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 61.

Загряцков М. Д. Право жалобы / М. Д. Загряцков // Право и жизнь. – 1923. – № 9 – С. 81–86.

УДК 336

## БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.

М.В. Маринюк

Львівського державного університету внутрішніх справ

На сучасному етапі формування і становлення України як незалежної, демократичної і правової держави, корупція являє собою особливо небезпечне явище. Вона підриває авторитет демократичних інститутів держави, гальмує хід економічних реформ і при цьому ущемляє права і свободи громадян. За оцінками фахівців, останніми роками найбільше поширення у всіх сферах суспільства отримало хабарництво й інші посадові злочини, пов'язані з корупцією.

*Ключові слова:* корупція, правопорушення, профілактика, боротьба, загально-соціальні заходи.

### Вступна частина:

**Постановка проблеми.** Подолання корупції в Україні є найсерйознішою проблемою, нерозв'язання і загострення якої визначає міжнародне становище нашої держави та її політичний імідж у світі. Важливу роль у протидії корупційним проявам відведено адміністративному законодавству. Про це свідчить спрямованість Закону України “Про боротьбу з корупцією” на широке застосування адміністративної відповідальності за корупційні діяння та інші діяння, що пов'язані з корупцією.