

### ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СКАРГИ

Права та свободи людини і громадянина сьогодні беззаперечно вважаються найвищою соціальною цінністю. Їх визнання і практична реалізація – основні критерії виміру демократичності держави. Конституцією України проголошується, що права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження й забезпечення – головний обов'язок останньої [4]. У зв'язку із цим вагомим значенням набуває не лише позитивне, законодавче закріплення прав та свобод людини і громадянина, а й запровадження ефективних засобів їх правового захисту у випадку порушення. На законодавчому рівні втілення в життя таких правозахисних механізмів передбачається низкою положень Основного Закону країни, з-поміж яких особливо важливим виступає гарантія права кожному звернутися за захистом своїх прав та свобод з публічною скаргою до відповідних органів чи їх посадових (службових) осіб.

З різних позицій до вивчення проблеми розгляду звернень звертались у своїх роботах такі зарубіжні автори, як: Г. Бребан, Ж. Ведель, Е. Ланг, В. Менцель та ін. На жаль, доводиться констатувати, що в Україні проблемі звернення громадян до органів публічної адміністрації до недавнього часу не приділялося належної уваги. Окремі питання, що стосуються даної сфери, тією чи іншою мірою досліджували 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 ін. Як наслідок – практика розгляду звернень громадян (зокрема, скарг), не ґрунтуючись на достатніх науково-теоретичних напрацюваннях, залишається неефективною, проходить вкрай повільно й суперечливо, що тягне за собою подання скарг уже до вищих органів влади (посадових осіб) чи безпосередньо до суду.

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

Класифікація тих чи інших предметів або явищ відіграє свою роль не тільки як первинна обробка й упорядкування відповідного матеріалу. Поряд із систематизуючими завданнями, вона виконує й інші не менш складні функції: допомагає залучити в поле зору дослідника весь обсяг матеріалу, що підлягає впорядкуванню, охопити значну кількість досліджуваних об'єктів, а значить, запобігти одинобічності їх наукової інтерпретації. А найголовніше – це те, що класифікація дає можливість під час визначення її критеріїв виявити нові риси, специфічність даних предметів і явищ [1, с.13].

Питання класифікації адміністративних скарг повинно займати провідне місце в теорії скарги, оскільки виокремлення їх особливостей і формування їх у певні групи дозволяє здійснити вичерпне правове регулювання зазначеного виду звернення, що сприятиме набуттю процесом реалізації публічної скарги властивостей діючого механізму захисту прав громадян і контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Основним критерієм класифікації адміністративних скарг вважається галузевий, відповідно до якого відрізняють загальну і спеціальну скарги. На підставі цього підходу також і право скарги поділяють на загальне і спеціальне.

Іншим критерієм для розмежування адміністративних скарг і встановлення необхідних специфічних особливостей порядку їх розгляду може виступати характеристика суб'єктів звернення, а саме індивідуальний і колективний суб'єкт. Залежно від цієї кількісної характеристики суб'єктів виділяють скарги індивідуальні і колективні. Індивідуальні скарги – це звернення, що подаються одним громадянином і відбивають його інтереси. Колективні – це звернення двох або більше осіб, які звертаються в інтересах колективу. Уперше право колективної скарги було закріплено в Законі України «Про звернення громадян» [2; 1996. – № 47. – Ст. 256], проте подальшого якісного розвитку цей інститут поки не отримав. Цілком очевидно, що деякі питання розгляду колективних скарг повинні мати свою процедуру. До них, на нашу думку, потрібно віднести:

– право громадян бути присутніми при розгляді скарги й ознайомитися з підсумковими матеріалами перевірки. Для ко-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

лективних скарг треба 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, які розглядають колективну скаргу, оскільки чинне законодавство не містить процесуальних норм щодо порядку й необхідності повідомлення всіх скаржників, від імені яких підписано звернення. Нормативно не врегульована й обов'язковість повідомлення представника колективу звернення про результати розгляду скарги.

Специфічної процесуальної регламентації потребують також інші питання розгляду колективної скарги, зокрема:

– бажання оскаржити рішення за скаргою не всіма суб'єктами, які зверталися зі скаргою;

– відшкодування моральної й матеріальної шкоди у встановленому законом порядку та ін.

Саме тому розмежування скарг на такі групи, як колективна й індивідуальна має наперед вагоме практичне значення, пов'язане з подальшим нормативним регулюванням цього виду звернень.

Ще однією класифікаційною ознакою скарги є формат її пода-

чі, за якою можна виділити скарги письмові й усні. Усна скарга викладається громадянином і записується посадовою особою на особистому прийомі, письмова, надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто або через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені згідно з вимогами чинного законодавства. Законодавець наділяє громадян правом вибору форми звернення, а відповідний орган (посадових осіб) зобов'язує прийняти скаргу.

Здавалося б, логічним є звернення з усною скаргою у випадках, коли питання, які порушуються у скарзі, є нескладними. Отже, вибір усних скарг сприяє скороченню строків їх розгляду й дозволяє оперативніше вирішувати поставлені питання. Однак на сьогоднішній день вона подається перш за все у випадку, коли письмова скарга не принесла ніяких результатів. Письмова форма, як правило, застосовується у випадках, якщо звернення потребує додаткового вивчення й перевірки, а також вимагає максимально точної фіксації й документального закріплення відомостей, що містяться в скарзі. Варто акцентувати увагу на тому, що законодавець не надає переваги жодній із форм, оскільки як усна, так письмова і скарги мають однакову юридичну силу.

## ***Питання адміністративного, трудового, господарського, кримінального права***

---

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

З огляду на те, що чинне законодавство містить певні вимоги до оформлення скарг, їх поділяють на ті, які відповідають цим вимогам, та анонімні.

У зверненні громадянина у формі скарги вказуються прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, викладається суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заява чи скарга, прохання чи вимога. Письмове звернення повинно бути надруковано або написано від руки розбірливо й 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 подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність і отримала від нього відповідні повноваження, оформлені згідно з чинним законодавством. Анонімним ви-

знається письмове звернення без зазначення місця проживання заявника (заявників), яке не підписане його автором (авторами), а також з якого неможливо встановити авторство.

Класифікуються скарги й за такою характерною ознакою, як кількість звернень, згідно з якою вони бувають первинні, повторні й дуплетні.

Повторні звернення, як правило, надходять до відповідного органу від тієї ж самої особи із того ж питання; у них: (1) оскаржується рішення, прийняте за попереднім зверненням; (2) повідомляється про несвоєчасне вирішення питання, що порушувалося в попередньому зверненні, якщо з часу надходження останнього минув установлений законодавством строк розгляду, а відповідь громадянинові не надавалась; (3) порушені в першому зверненні питання не вирішені по суті або вирішені не в повному обсязі.

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

Керівник публічного органу управління зобов'язаний досконало розібратися в причинах по-

вторно поданої громадянином скарги. Якщо звернення виконано з порушенням установленого порядку розгляду, до посадових осіб, які допустили порушення прав громадянина, вживаються відповідні заходи реагування.

Треба акцентувати увагу на тому факті, що на даний час законодавець наголошує, що невирішення порушених у скарзі 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 аналізуватись і в разі виявлення ознак тяганини, формалізму й бюрократизму мати наслідком невідворотне притягнення винних у цьому осіб до встановленої законом відповідальності.

Дублетні скарги – це письмові звернення одного й того ж громадянина (громадян) з одного й того самого питання, надіслані різним адресатам і направлені ними за належністю на розгляд до публічного органу управління. У таких скаргах: (1) оскаржується рішення, прийняте за попереднім зверненням, що надійшло до публічного органу управління; (2) повідомляється про несвоєчасний розгляд попереднього звернення, якщо з часу надходження останнього минув

установлений законодавством строк розгляду й відповідь громадянину не надавалась; (3) не вирішено по суті або вирішено не в повному обсязі питання, порушене в першому зверненні; (4) звертається увага на інші недоліки, допущені при вирішенні питання, порушеного в попередньому зверненні; (5) звернення від одного й того ж самого громадянина з одного й того самого питання, якщо перше вирішено по суті.

Скарги можуть також класифікуватися за категоріями авторів звернень, а саме: інвалід Великої Вітчизняної війни; учасник війни; дитина війни; інвалід війни; учасник бойових дій; ветеран праці; інвалід I, II або III групи; дитина-інвалід; одинока мати; мати-героїня; багатодітна сім'я; особа, яка потерпіла від Чорнобильської катастрофи; учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; Герой України; Герой Радянського Союзу; Герой Соціалістичної Праці; інші категорії.

За результатами розгляду скарг їх поділяють на наступні: а) вирішено позитивно; б) відмовлено в її задоволенні; в) дано роз'яснення; г) скарга, повернута авторові відповідно до статей 5 і 7 Закону України «Про звернення громадян»; д) звернення, що пересилається за належністю відповідно до ст. 7

названого Закону; е) скарга, що не підлягає розгляду згідно зі статтями 8 і 17 цього ж Закону.

Як специфічний вид звернення, спрямований на усунення порушень прав та законних інтересів громадян, скарга має розгалужену систему суб'єктів, які наділені правом оскарження дій (бездіяльності) рішень публічних органів. У першу чергу суб'єктом права на скаргу є громадянин України. За ст. 55 Конституції зазначеного Закону й Кодексу адміністративного судочинства України [2; 2005. – № 35 – 36, 37. – Ст. 446], громадянами можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу публічної влади у сфері публічного управління, підприємства, установи, організації, їх посадових чи службових осіб, об'єднання громадян чи іншої юридичної особи або до вищих у порядку підлеглості органів чи їх посадовців, або до суду, за винятком актів, перевірку конституційності яких віднесено до повноважень Конституційного Суду України, або щодо яких передбачено інший порядок судового оскарження.

Згідно зі ст. 26 Основного Закону іноземці й особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах (іммігранти, особи, які в ній працюють або прибули на її територію в установленому порядку

на певний час, та ін.), мають таке ж саме право на подання скарг, як і громадяни країни, якщо інше не передбачено міжнародними договорами, учасницею яких вона є.

У той же час необхідно зауважити, що, перебуваючи нелегально на території України, мігранти також повинні мати можливість на реалізацію права на оскарження. І хоча у згаданому Законі про це не йдеться, мігранти, які за рішеннями адміністративного суду повинні бути видворені з України, мають право на апеляційне й касаційне оскарження рішень суду. Останнє зупиняє виконання рішення про видворення, крім випадків, коли необхідність цього зумовлена інтересами забезпечення безпеки України чи охорони громадського порядку [2; 2001. – № 13. – Ст. 66].

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 та свобод людини і 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 здійснення є недостатніми;

– на нього покладено обов'язки, не передбачені законодавством, або передбачені, але без урахування конкретних обставин, за яких вони мають покладатися, або вони покладені не уповноваженими на це особою чи органом;

– його притягнуто до відповідальності, не передбаченої законом, або до нього застосовано стягнення за браком 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 або службових осіб.

За ст. 55 Конституції України правила щодо подачі скарги на дії чи рішення суб'єкта оскар-

ження вищому в порядку підлеглості органу або посадовій особі не позбавляють громадянина права звернутися безпосередньо до суду.

Водночас потрібно акцентувати увагу, на тому що суб'єктами права на скаргу можуть бути посадові особи, іноді публічні органи управління у випадках, коли вони захищають суб'єктивні права й законні інтереси держави та громадян. Наприклад, до спорів адміністративної юрисдикції належать спори за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень. Зокрема, відповідно до п. 3 ч. 4 ст. 50 КАС України та ч. 5 ст. 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [2; 1994. – № 23. – Ст. 61] органи внутрішніх справ, органи охорони державного кордону, Служба безпеки України можуть звернутися до адміністративного суду з позовом про примусове видворення з України іноземця або особи без громадянства. При цьому слід враховувати, що примусове видворення не може застосовуватися до особи, якій надано статус біженця або яка очікує надання їй останнього до закінчення цієї процедури. Крім того, п. 5 ч. 4 ст. 50 КАС України передбачає, що у випадках, передбачених законом, суб'єкти владних повноважень можуть подавати адміністративні позови

й іншого виду. Зокрема, за приписами ч. 5 ст. 32 згаданого Закону органи внутрішніх справ, органи охорони державного кордону або Служба безпеки України можуть звернутись до суду з позовом про затримання іноземця або особи без громадянства.

Отже, за суб'єктом подання скарги, досліджувані звернення поділяються на скарги, що подаються: а) громадянами України; б) іноземцями й особами без громадянства; в) колективними суб'єктами; г) посадовими особами або публічними органами у випадках, коли вони захищають суб'єктивні права й законні інтереси громадян.

Класифікація авторів скарг за соціальним станом: пенсіонер; робітник; селянин; працівник бюджетної сфери; державний службовець; військовослужбовець; підприємець; безробітний; учень, студент; служитель релігійної організації; особа, яка позбавлена волі; особа, воля якої обмежена; та ін.

Скарги можливо виокремити також за адресатом: (а) які надсилаються до публічної адміністрації і (б) які надсилаються до адміністративного суду.

Як уже зазначалося, скарга на дії чи рішення публічного органу, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації або посадової особи подається

в порядку підлеглих вищому органу чи посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду згідно з чинним законодавством, а за відсутності такого органу або незгоди особи з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Відзначимо, що скарги, подані до адміністративного суду, розглядаються на засадах змагальності сторін; позивач має можливість надавати суду докази, що служать аргументами в переконанні останнього 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, в тому числі й щодо виявлення й витребування доказів з власної ініціативи. Він повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати ті з них, яких, на думку суду, не вистачає.

Публічні скарги можна класифікувати за формою: це адміністративна скарга й позовна заява. Як скарга, так і адміні-



стративний позов – це специфічні форми звернення фізичних і юридичних осіб, через які вони висловлюють своє невдоволення діями або бездіяльністю чи рішеннями публічних органів управління або їх посадовців. Адміністративний позов (позовна заява) багато в чому схожий з адміністративною скаргою, але ця подібність є лише зовнішньою. В адміністративній скарзі позовний елемент міститься, так би мовити в недорозвиненій формі. Її подання не робить громадянина стороною, не зумовлює його особистої участі в адміністративному процесі. Скаржник, як справедливо зазначав М.Д. Загряцков, не має ознаки сторони в спорі про право, а залишається особою, яка просить [3, с. 81-86]. Така позиція у правових відносинах приймає характер вертикалі. Громадянин чекає рішення «зверху» по своїй скарзі. У той же час подання позову до адміністративного суду тягне за собою виникнення відповідних управлінських відносин: вони є правоохоронними й 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 й об'єктивного органу. Фізична чи юридична особа,

незадоволена діями (бездіяльністю) або рішеннями публічної адміністрації, бере особисту участь у процесі як сторона. Адміністративний позов це право громадянина на судовий захист у випадках порушення його суб'єктивного права в царині публічного управління.

Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що право на оскарження – одне з конституційних прав громадян України, спрямоване на реалізацію особою своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також поновлення прав порушених. Класифікація різних видів публічних скарг, за допомогою яких реалізується вищевказане право, має важливе теоретико-наукове значення і глибокий практичний зміст, що сприяє передусім, удосконаленню законодавства у сфері звернень громадян.

Відповідальність органів публічної адміністрації (їх посадовців і службовців) за несвоєчасний або неякісний розгляд звернень громадян – могутній інструмент стимулювання їх ініціативної й ефективної діяльності: адже практика показує, що значна кількість скарг, що надходять до органів влади, пов'язана з безвідповідальним, формальним розглядом первинних звернень.

# ***Питання адміністративного, трудового, господарського, кримінального права***

---

**Список літератури:** 1. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / Сов. гос - во и право. – 1978. – № 9. – С. 12 - 19. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Загряцков М. Д. Право жалобы. // Право и жизнь. – 1923. – № 9 – С. 81 - 86. 4. Конституція України (зі змін., внес. згідно із Законом України № 2222 - IV від 8 грудня 2004 р.) – К. : Велес, 2008. – 48 с.

## **ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СКАРГИ Середа В.В.**

Данная статья посвящена публичной жалобе и ее видам. Акцентируется 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.

## **THEORETICAL ISSUES OF CLASSIFICATION OF PUBLIC COMPLAINT Sereda V.V.**

This article is devoted to public complaint and its types. It is noted that there are many such classification groups of citizens in the existing legal framework. The author proposes his own classification system. Particular attention is devoted to the content of the administrative complaint and claim.

*Key words:* classification, claim, complaint, person lodging complaint, groups, specific features.

*Надійшла до редакції 09.07.2010 р.*

**УДК 342.924**

***О.І. Прищеп, здобувач  
при кафедрі адміністративного права  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків***

## **СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ З ПРИЙНЯТТЯ ПРАВОВИХ АКТИВ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

У юридичній літературі нормативний процес розглядається як явище, що становить собою відповідну чергу стадій (фаз). Проблеми стадійності виступають в основному предметом досліджень фахівців традиційних процесуальних наук, у яких стадії визначаються як сукуп-

ність процесуальних дій або відносин, об'єднаних найближчою процесуальною метою.

Дослідження стадій адміністративного процесу, особливо такої його складової частини, як провадження з видання правових актів, має отримати новий поштовх у реаліях сьогодення.