

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ПРОВАДЖЕННЯ ЗА СКАРГАМИ ГРОМАДЯН

LEGAL ASPECTS OF PROCEEDING COMPLAINTS OF CITIZENS BY STATE AUTHORITIES

Благодарний А.М.,
*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник, докторант
Національної академії Служби безпеки України*

У статті на основі аналізу наукової літератури та норм вітчизняного законодавства розкриваються деякі особливості правової регламентації здійснення органами державної влади провадження за скаргами громадян. Проаналізовано наукові підходи до окремих аспектів зазначеного виду провадження. Висловлено рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: звернення громадян, скарги громадян, органи державної влади.

В статье на основе анализа научной литературы и норм национального законодательства раскрываются некоторые особенности правовой регламентации осуществления органами государственной власти производства по жалобам граждан. Проанализированы научные подходы к отдельным аспектам этого производства. Предложены рекомендации по усовершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: обращения граждан, жалобы граждан, органы государственной власти.

The article is based on the analysis of scientific publications and national legislation, and focuses on legal regulation of proceeding of citizens' complaints by the state authorities. Scientific viewpoints on certain aspects of the aforementioned proceedings are examined. Recommendations on the improvement of the current legislations are suggested.

Key words: appeals of citizens, complaints of citizens, state authorities.

Постановка проблеми. Серед заходів забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні значну роль відіграє передбачене Конституцією України право громадян на звернення (пропозиції, заяви та скарги). Необхідність оновлення наукових підходів до визначення сутності, змісту, призначення та особливостей провадження посадовими особами органів державної влади за скаргами фізичних осіб зумовлюється як розвитком законодавства у сфері захисту прав громадян – впровадженням демократичних засад у процес управлінського впливу на суспільство, трансформацією ролі держави з «контролюючої» до «обслуговуючої», так і реформуванням органів державної влади на основі принципів верховенства права, патріотизму, компетентності, демократичного цивільного контролю та прозорості.

На існуванні системних проблем у сучасній діяльності органів державної влади наголошується в Національній стратегії у сфері прав людини і громадянина, прийняття якої було зумовлено необхідністю вдосконалення діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, створення дієвого механізму захисту в Україні прав і свобод людини, вирішення системних проблем у зазначеній сфері [1]. Проте, незважаючи на зазначений та закріплений у програмних документах правильний вектор розвитку діяльності державних органів, зокрема й тих, що наділені правоохоронними функціями та забезпечують їх реалізацію, варто констатувати, що питома вага недовіри до правоохоронних органів не зазнала позитивних змін та більш того збільшується. Про це, зокрема, свідчать результати проведеного Фондом «Демокра-

тичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Центром Разумкова дослідження. Відповідно до сформованих статистичних даних щороку на «Урядову гарячу лінію» звертаються приблизно 2000 громадян зі скаргами, предметом яких переважно ставали конфлікти у відносинах із правоохоронними органами, зокрема, перевищення їх посадовими особами владних повноважень, використання службового становища тощо [2, с. 137].

Виходячи з викладеного, в сучасних умовах становлення громадянського суспільства одним із актуальних завдань розвитку вітчизняного права є розробка дієвого механізму оскарження рішень органів державної влади, зокрема правоохоронних органів.

Метою статті є дослідження теорії та практики правової регламентації здійснення органами державної влади провадження за скаргами громадян, а також розроблення пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Стан дослідження. Значний внесок у дослідження окремих аспектів провадження за скаргами юридичних та фізичних осіб зробили такі автори, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Білоус, І. Бородін, І. Голосніченко, І. Грибок, Т. Гуржій, Е. Демський, І. Суховетрук, В. Сорокін, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Кукурудз, М. Стахурський, С. Стеценко та інші фахівці. Проте, незважаючи на наявність значної кількості наукових публікацій, присвячених цій проблемі, слід констатувати необхідність подальшого наукового дослідження особливостей здійснення посадовими особами органів державної влади проваджень за скаргами громадян, зокрема, з урахуванням змін,

пов'язаних із застосуванням зазначених заходів в умовах становлення громадянського суспільства та правової держави.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи дослідження правових аспектів здійснення органами державної влади провадження за скаргами фізичних осіб, зауважимо, що в юридичній літературі наявні різні підходи до розуміння зазначеного провадження як виду адміністративно-юрисдикційної діяльності. Так, І. Голосніченко та М. Стахурський «адміністративні провадження щодо вирішення звернень громадян у вигляді скарг» називають самостійною групою норм, що регулюють адміністративно-правовий порядок поновлення прав і свобод людини і громадянина. 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 [5, с. 30–31]. В. Білоус та Р. Кукурудз провадження по скаргах 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 [6, с. 99]. Т. Коломоєць наголошує, що провадження за зверненнями поєднує в собі юрисдикційні (провадження за скаргами) та неюрисдикційні елементи (інші види звернень) [3, с. 232]. І. Бородин розглядає провадження за скаргами громадян окремо від провадження за іншими видами звернень осіб як складник адміністративно-юрисдикційного процесу [4, с. 39].

В адміністративно-правовій науці ідея щодо виділення окремих видів проваджень за різними видами звернень громадян не нова. Так, В. Сорокін вказував лише на зовнішню схожість між «провадженням за пропозиціями та заявами громадян» та «провадженням з адміністративно-правових скарг і спорів», підкреслюючи, що цілі, які переслідує скарга, істотно різняться від цілей, які переслідуються заявою та пропозицією, оскільки кожній із вказаних форм звернення властиві свої особливі якості, то й різним має бути порядок їх розгляду [8, с. 153]. Проаналізувавши наведені в юридичній літературі підходи до місця провадження щодо розгляду скарг громадян у структурі адміністративного процесу, вважаємо, що найбільш правильною є позиція тих науковців, які відносять зазначене провадження до адміністративно-юрисдикційних.

Зауважимо, що провадження за скаргами осіб має діалектичний зв'язок із іншими видами адміністративних проваджень, насамперед з провадженнями з розгляду пропозицій (зауважень) та заяв (клопотань). Варто погодитися із І. Суховетрук, яка зазначає, що можна визначити як черговість таких про-

ваджень, так і їх автономність. Наприклад, результат звернення особи до органу державної влади, зокрема й правоохоронного органу, з пропозицією, клопотанням чи скаргою може визначитися первинною реакцією на потреби такої особи (реалізація права, участь в управлінні справами, незаконні дії (бездіяльність) чи рішення, що посягають на права та потребують відновлення, тощо). У іншому разі порушення провадження за скаргами може здійснюватися після незадоволення клопотань та пропозицій шляхом бездіяльності чи прийняття рішення у справі. Тобто після закінчення так званого «позитивного провадження» у вигляді певного результату. У такому разі в особи заявника виникає «наступне» право звертатися зі скаргою про відміну прийнятого рішення в результаті «позитивного провадження» [2, с. 148].

Продовжуючи дослідження діалектичного зв'язку розгляду скарг громадян із іншими видами проваджень, слід зауважити, що відповідно до рішення Конституційного Суду України подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [9]. Правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами, юрисдикція яких поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Проте, не зменшуючи значення судового захисту прав особи, варто відзначити важливість інституту адміністративного оскарження. До прямих переваг адміністративного оскарження над судовим можна віднести його оперативність, меншу формалізованість та затратність. Крім того, в порядку адміністративного оскарження є можливість переглянути рішення органів державної влади та їх посадових осіб не тільки на предмет їх законності, а й доцільності. Суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу, й особа ще чекатиме, поки орган державної влади виконає судове рішення і прийме відповідний адміністративний акт. У цьому сенсі адміністративне оскарження є додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів особи [10, с. 185].

Основним законодавчим актом, що регламентує здійснення органами державної влади провадження за скаргами громадян, є Закон України «Про звернення громадян». Відповідно до зазначеного Закону скарга – це 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. 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 [7].

Висловимо певні пропозиції щодо вдосконалення зазначеного нормативно-правового акта. Зокрема, статтю 26 Закону України «Про звернення громадян», що має назву «Відповідальність громадян за подання звернень протиправного характеру», передбачено, що подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством [7].

Вважаємо, що з підстав настання відповідальності, передбачених зазначеною статтю, слід виключити дискредитацію відповідних суб'єктів. Так, згідно зі ст. 24 Закону України «Про звернення громадян», особи, винні у порушенні цього Закону, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України [7]. Проаналізувавши зміст КУпАП та КК України, зазначимо, що жоден із цих кодексів не містить ані визначення поняття дискредитації, ані норм, які б передбачали відповідальність за дискредитацію. Поняття дискредитації міститься у ст. 34 Господарського кодексу України, що має назву «Створення перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції», відповідно до цієї статті перешкодою у процесі конкуренції вважаються, зокрема, дискредитація суб'єкта господарювання. Дискредитацією суб'єкта господарювання є поширення у будь-якій формі неправдивих, неточних або неповних відомостей, пов'язаних з особою чи діяльністю суб'єкта господарювання, які завдали або могли завдати шкоди діловій репутації суб'єкта господарювання [11]. У науково-практичному коментарі до Господарського кодексу України зазначається, що дискредитація має на меті приваблювання покупців шляхом поширення неправдивих, неточних або неповних відомостей. Але, на відміну від випадків введення в оману, йдеться не про власний товар або послуги, а про діяльність конкурента, його продукцію і послуги. Дискредитація є прямим нападом на певного конкурента або на коло конкурентів, на його товар та завжди здійснюється умисно. При цьому вказівка адресата не обов'язкова – досить, що його можна легко ідентифікувати. Внаслідок поширення неправдивої інформації збитки може отримати і споживач, керуючись хибними ринковими орієнтирами. Поширення у будь-якій формі неправдивих, неточних або неповних відомостей, які пов'язані з особою чи діяльністю суб'єкта, завдають шкоди честі, гідності і діловій репутації господарюючого суб'єкта, відповідно до Цивільного кодексу України, як і в інших країнах, визнається цивільним правопорушенням [12].

Таким чином, законодавство визнає протиправним лише дискредитацію суб'єкта господарювання у процесі конкуренції. Отже, враховуючи, що демократична держава щодо громадянина має відігравати

не «конкурентну», а «обслуговуючу» роль, навіть якщо за певних умов припустити подібну конкуренцію, то з огляду на те, що однією із засад провадження за зверненнями громадян є заборона розголошення відомостей, що містяться у зверненнях (ст. 10 Закону України «Про звернення громадян») [7], вважаємо, що громадянин своїм зверненням не може дискредитувати орган державної влади. Тому пропонуємо внести відповідні зміни до чинного законодавства шляхом приведення тексту ст. 26 Закону України «Про звернення громадян» у відповідність до інших норм чинного законодавства, зокрема, викладення її у такій редакції: «Подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію суб'єкта господарювання, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством».

Відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону України «Про звернення громадян» пропозиції (зауваження) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, осіб з інвалідністю внаслідок війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто. Подібні норми щодо порядку розгляду заяв (клопотань) та скарг громадян містяться у статтях 15, 16 указанного Закону [7]. Не заперечуючи жодним чином проти права зазначених категорій осіб на розгляд їх звернень у такому порядку, вважаємо, що з метою реалізації принципу соціальної справедливості слід передбачити подібний порядок розгляду звернень Героїв України. З огляду на зазначене, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про звернення громадян», виклавши ч. 2 ст. 14 зазначеного Закону у такій редакції: «Пропозиції (зауваження) Героїв України, Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, осіб з інвалідністю внаслідок війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто»; ч. 2 ст. 15 зазначеного Закону у такій редакції: «Заяви (клопотання) Героїв України, Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, осіб з інвалідністю внаслідок війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій особисто»; ч. 2 ст. 16 зазначеного Закону у такій редакції: «Скарги Героїв України, Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, осіб з інвалідністю внаслідок війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто».

Висновки. Передбачене Конституцією України право громадян на звернення (пропозиції, заяви та скарги) посідає особливе місце серед заходів забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, є досить суттєвим важелем впливу на органи державного управління. На основі аналізу теоретичних джерел та норм чинного законодавства обґрунтовано віднесення провадження за

скаргами громадян до адміністративно-юрисдикційних, а також встановлено його діалектичні зв'язки з іншими видами проваджень, зокрема, провадженнями з розгляду пропозицій та клопотань, а також адміністративним судочинством. Для удосконалення правової регламентації здійснення зазначеного про-

вадження запропоновано внесення відповідних змін до Закону України «Про звернення громадян».

У подальшому актуальним напрямом наукових розвідок у вказаній сфері має стати удосконалення правової регламентації здійснення органами державної влади провадження за скаргами юридичних осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 20. Ст. 1203.
2. Суховетрук І.М. Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. К., 2017. 233 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
4. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: моногр. К.: Алерта, 2007. 184 с.
5. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посіб. К.: ГАН, 2003. 256 с.
6. Білоус В.Т. Кукурудз Р.О. Особливості інституту апеляції в провадженні за скаргами осіб. Вісник Запорізького національного університету. 2009. № 1. С. 94–100.
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/9680>
8. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учеб. / под ред. д. ю. н., проф. А.Н. Каплунова. СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2008. 571 с.
9. Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року у справі громадянки Г.П. Дзюби щодо права на оскарження у суді неправомірних дій посадової особи. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97>.
10. Адміністративне право України: підруч. / А.М. Благодарний, Ю.П. Бурило, І.М. Гриненко та ін.; за заг. ред. С.Д. Скулиша. К.: Наук.-вид. центр НА СБ України, 2012. 560 с.
11. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
12. Науково-практичний коментар до Господарського кодексу України. URL: <http://uazakon.ru/ukr/gku/34/default.htm>