

8. Пилипенко А.А. Правові та організаційні засади формування і функціонування персоналу митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пилипенко Анжеліка Анатоліївна. – Дніпропетровськ, 2007.
9. Поляков Д.Ю. Система управління кадровим ресурсом організації: в пошуках економічної ефективності // [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://delovoymir.biz/ru/articles/view/?did=979>
10. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Євген Миколайович Попович. – Х., 2010.
11. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України від 15.12.2011, № 2гн // [Електронний ресурс] : Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/nopd.html?\\_m=publications&\\_t=rec&\\_c=view&id=99856](http://www.gp.gov.ua/ua/nopd.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id=99856)
12. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
13. Соколов К.О. Кадровые ресурсы и их роль в формировании инновационной экономики региона / К.О. Соколов, В.А. Староверов, И.А. Сергеичева // Вестник Челябинского гос. ун-та. – 2010. – № 3. Экономика. – Вып. 24. – С. 76–78.
14. Черевко Г. В. Економіка підприємства : навч. посібник ; за ред. Г. В. Черевка. – Л., 2004. – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/1151051336258/ekonomika/kadri\\_pidpriyemstva](http://pidruchniki.ws/1151051336258/ekonomika/kadri_pidpriyemstva)
15. Шинальський О. Відмова від застарілих підходів та запровадження сучасних методів добору та розстановки кадрів – неодмінна запорука подальшого розвитку органів прокуратури незалежної демократичної України / О. Шинальський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 22–26.
16. Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика : монография / Г.В. Щекин. – К., 2000.

*Надійшла до редакції 29.11.2012*

**В.В. Серeda**

кандидат юридичних наук

*(Львівський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.97 : 35.077 (477)

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ ПОДАННЯ ТА РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СКАРГ**

Проаналізовано чинне законодавство України, що визначає порядок звернення громадян, а також зарубіжний та вітчизняний досвід використання сучасних форм подання та розгляду публічно-правових скарг. На підставі такого аналізу подано пропозиції щодо його вдосконалення в умовах триваючої адміністративної реформи.

**Ключові слова:** *публічно-правові скарги, звернення громадян, форми, адміністративна реформа, адміністративні процедури.*

Проанализировано действующее законодательство Украины, определяющее порядок обращения граждан, а также зарубежный и отечественный опыт использования современных форм подачи и рассмотрения публично-правовых жалоб. На основании такого анализа представлены предложения по его совершенствованию в условиях продолжающейся административной реформы.

**Ключевые слова:** *публично-правовые жалобы, обращения граждан, формы, административная реформа, административные процедуры.*

The article analyzes the current legislation of Ukraine, which determines the order appeals, as well as foreign and domestic experience in the use of modern forms of submission and consideration of public law claims. Based on this analysis submitted proposals for their improvement in the ongoing administrative reform.

**Keywords:** *public legal complaints, appeals, forms, administrative reform, administrative procedures.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі становлення громадянського суспільства в Україні актуального значення набуває розвиток інституту звернень громадян, який нерозривно пов'язаний зі створенням необхідних умов реалізації й захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Інститут звернень громадян є основним каналом зв'язків між громадянином і державою. Право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод людини.

Одним з видів звернень громадян є публічна скарга, яка є основним способом відновлення порушеного права особи. У такому розумінні це ефективний механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади.

Від правильного функціонування адміністративно-правових механізмів реалізації й захисту прав громадян, від чіткого й ефективного реагування влади на скарги громадян залежить ефективність і спроможність держави в цілому. У зв'язку з цим виникає потреба вдосконалення існуючих форм подання та розгляду публічно-правових скарг.

**Метою** даної статті є розробка рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення практики подання та розгляду публічно-правових скарг.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання публічної скарги знаходилося у полі зору вітчизняних науковців впродовж двох століть. Разом з тим проблематика публічної скарги має певну специфіку, оскільки деякі запроваджені й сталі аспекти втрачають свою актуальність та значимість зі зміною загальної політико-правової направленості держави. Тобто інститут публічної скарги залишається постійно актуальним явищем і предметом наукового осмислення.

Значний вплив на це дослідження мали теоретичні праці таких правників: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексеєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.М. Горшенєва, О.М. Добрава, А.Р. Кирсанова, В.К. Колпакова, П.І. Кононова, О.В. Кузьменко, І.М. Лазарева, С.В. Лихачова, В.В. Михольської, Д.М. Овсянка, В.М. Сорокіна, М.М. Тищенко, які зумовили необхідність на новому рівні розглядати питання публічної скарги осіб на рішення, дії та бездіяльність публічної адміністрації.

Проте проблеми правової природи публічної скарги, її механізму розгляду публічною адміністрацією спеціально не вивчалися, в існуючих наукових працях ці питання досліджувалися фрагментарно, без відповідного комплексного підходу. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах здійснення в Україні адміністративної реформи.

**Виклад основного матеріалу.** Взаємозв'язок держави та громадянина проявляється через систему взаємних прав і обов'язків. Інститут адміністративної процедури є відображенням, структурним елементом, одиничним у загальному, практичною формою даного «зв'язку». Це означає, що громадянин має право на звернення до адміністративного органу (органу виконавчої влади та місцевого самоврядування), а останній зобов'язаний розглянути його та дати обґрунтовану відповідь у встановлені строки [1].

Роль даного «зв'язку» у реформаційно-правовому аспекті викликає значний інтерес з огляду на його значення для утвердження європейських стандартів прав і свобод людини і громадянина. Разом з тим відбувається переорієнтація управлінської діяльності держави, в особі уповноважених органів, у русло аксіоми «держава існує для людини, а не людина для держави».

Правова регламентація публічно-правової діяльності в аспекті адміністративної процедури гарантує чіткість і ясність правозастосування та вносить впорядкованість, що в кінцевому результаті позитивно впливатиме на реалізацію конституційних положень щодо прав та свобод людини і громадянина [2].

Закон України «Про звернення громадян» (ст. 16) встановлює загальне правило, згідно з яким 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 підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а у разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду [1].

Публічну скаргу можна охарактеризувати як звернення суб'єкта адміністративно-правових відносин до публічної адміністрації (суду) та її посадових осіб (суддів), які уповноважені вирішувати адміністративно-правовий спір (у межах встановленої компетенції), з метою охорони суб'єктивних прав та інтересів, які порушені або можуть бути порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю владного суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Треба зазначити, що на сьогодні публічна скарга, як спосіб забезпечення прав та свобод громадян, набуває великого значення. Практична цінність публічної скарги зумовлена не лише її захисними функціями, але і закладеною у змісті публічної скарги можливістю вплинути на процеси публічного управління. Тобто можна сказати, що цільове призначення публічної скарги сконцентровано у двох площинах:

- 1) захист прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері публічного управління, а також оперативне усунення допущених порушень;
- 2) можливість опосередкованої участі у процесі публічного управління, його коригуванні, усуненні недоліків владного впливу, і загалом у забезпеченні режиму законності.

Важливим етапом розгляду скарг є їх подання. Порядок подання скарг включає в себе декілька моментів. По-перше, це регламентація того, в який орган (до якої посадової особи) громадянин чи юридична особа може подати скаргу. По-друге, це визначення строків її подання. По-третє, це форма подання скарг.

Скаргу може бути подано в усній чи письмовій формі. Усні скарги викладаються громадянином і фіксуються посадовою особою на особистому прийомі громадян. Обов'язок для керівників та інших посадових осіб органів виконавчої влади здійснювати особистий прийом громадян, закріплений у ст. 22 Закону України “Про звернення громадян” [3].

Питання, з яким звертається громадянин, по можливості вирішується під час прийому. Якщо вирішити порушені в усній скарзі питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, вона розглядається у тому ж порядку, що і письмова.

Найчастіше скарги подаються у письмовому вигляді. Крім того, в окремих випадках законодавство встановлює обов'язковість такої форми.

Загальні вимоги щодо змісту та реквізитів письмових скарг передбачені законодавством України. У скарзі обов'язково має бути зазначено прізвище, ім'я, по-батькові, місце проживання, суть порушеного питання. Письмова скарга підписується заявником (заявниками) із зазначенням дати. З одного боку, позитивним моментом є те, що Закон України “Про звернення громадян” не встановлює особливих вимог щодо реквізитів звернень, однак для розгляду скарг, що впливають з певних правовідносин (наприклад, податкових), такі реквізити об'єктивно є недостатніми. У зв'язку з цим окремі підзаконні нормативні акти деталізують та розширюють ці вимоги. Скарга, оформлена без дотримання таких вимог, повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями.

Крім реквізитів, законодавство повинно встановлювати певні етичні вимоги щодо змісту поданих скарг. Не викликає заперечень, що скарга має бути написана в коректній формі, не повинна містити висловів, які ображають честь і гідність інших осіб, у іншому випадку такі скарги не повинні розглядатися.

Письмова скарга без зазначення місця проживання, не підписана автором, а також така, з якої неможливо встановити авторство, визнається анонімною і розгляду не підлягає. Скарга надсилається поштою або передається до відповідного органу громадянином особисто чи через уповноваженого представника, якщо його повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства.

Крім того, відповідно до змісту Закону України “Про електронні документи та електронний документообіг”, скарга може бути надіслана (подана) в електронному вигляді з обов'язковим додержанням вимог стосовно її реквізитів та вимог щодо подання електронних документів. Згідно зі ст. 5 цього закону, електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа. Юридична сила електронного докуме-

нта не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму. Проте електронний документ не може бути застосовано як оригінал документа, який відповідно до законодавства може бути створений лише в одному оригінальному примірнику, крім випадків існування централізованого сховища оригіналів електронних документів [4].

Одним із варіантів подання скарг є правовий спір, вирішення якого здійснюється у процесі судового оскарження. Серед правових спорів особливе місце займають спори фізичних та юридичних осіб з органами державної влади та органами місцевого самоврядування при здійсненні ними владних повноважень. Адже особа, вступаючи у правовідносини з органами влади, перебуває у підпорядкуванні цим органам, які можуть визначати права та обов'язки особи.

Спори, що виникають з публічно-правових відносин за участю суб'єкта владних повноважень, а саме органу виконавчої влади, що реалізовував у цих відносинах надані йому чинним законодавством владні управлінські функції, в тому числі на здійснення перевірки позивача щодо дотримання ліцензійних умов провадження професійної діяльності, є публічно-правовими, вирішення яких належить до компетенції адміністративних судів України.

Ст. 106 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає вимоги, які ставляться до позову, серед яких: найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява; ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі; зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги тощо [5].

Проте використання електронної пошти в адміністративному судочинстві стосується лише повідомлення учасників процесу про час проведення судового засідання, а законодавством не надано право подання позову чи касаційної скарги в електронному вигляді.

У сучасних умовах формування інформаційного суспільства важливим напрямом посилення ефективності роботи зі скаргами громадян вбачаються заходи у рамках розвитку електронного уряду. Поширеною світовою практикою стало визнання за зверненнями (в тому числі й скаргами), переданими через електронні системи зв'язку, певної юридичної сили.

Так, у США державні службовці зобов'язані приймати й обробляти листи громадян, спрямовані до органів влади електронною поштою, та давати офіційні відповіді на них. У парламенті Шотландії працює система подачі електронних звернень (e-petitioning), що дозволяє кожному громадянину оперативно запропонувати для розгляду будь-яке питання. Всі запити розглядаються, і на кожний готується відповідь. Подібну систему впроваджує парламент Великобританії. У 2008 р. цим шляхом до парламенту звернулися понад 7 % громадян держави зі своїми скаргами та пропозиціями. У 2002 р. в італійському місті Болонья було ви-

дано спеціальну ухвалу, якою міським структурам виконавчої влади доручалось активно використовувати поради громадян, висловлені на муніципальному Інтернет-форумі, відповідати на поставлені запитання, а також на основі дописів виокремлювати й аналізувати нагальні проблеми. Дещо іншу схему було використано в місті Модені, де замість форуму було створено систему так званого електронного листка новин (newsletter). Залишаючи на ньому свої персональні дані, громадянин отримував можливість регулярно отримувати на власну електронну адресу інформацію про плани міської ради, ставити запитання за допомогою електронної пошти та отримувати відповіді у законодавчо встановлений термін, скаржитися на дії посадових осіб та отримувати відповіді по суті скарги. Крім того, там було створено ряд онлайн-консультаційних центрів, а також проводились онлайн-опитування. Аналогічні експерименти також здійснювалися на рівні органів місцевого самоврядування в інших містах Італії.

Електронна подача документів одержала поширення в Канаді і використовується в кількох юрисдикціях у суді. Під електронною подачею документів (e-filing) мається на увазі передача даних (процесуальних змагальних документів сторін, заяв тощо) у форматі, який визначається судом, електронною поштою або Інтернетом [6]

В Україні, зокрема Львівською міською радою, запроваджено електронну консультацію – надання фахових порад з питань, що належить до компетенції міської ради, яка має рекомендаційний характер і передається засобами електронної пошти через мережу Інтернет. Проте електронні звернення та відповіді на них не мають статусу офіційних документів. Вони не можуть бути опубліковані у засобах масової інформації чи використані у вигляді посилок як офіційна відповідь Львівської міської ради. Для отримання офіційної відповіді необхідно звернутися у порядку, визначеному Законом України "Про звернення громадян". Звернення громадян розглядаються відповідальними особами, призначеними керівниками виконавчих органів міської ради для надання відповідей на звернення громадян, що надходять на офіційний web-сайт Львівської міської ради. Термін надання консультації-відповіді на електронне звернення не може перевищувати 7 діб після його надсилання заявником. Якщо надіслане питання не має консультативного характеру, рекомендується звернутися з відповідною письмовою заявою або в інший орган, до повноважень якого входить вирішення даного питання [7].

Із впровадженням автоматизованої системи взаємин «громадянин – держава» можна розраховувати на підвищення ефективності публічного управління й обмеження корупції. Електронна взаємодія здатна змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою й підконтрольною громадськості, адже кожний громадянин отримає можливість відслідковувати діяльність публічної адміністрації, безпосередньо вступати у взаємодію з державними службовцями без черг і зайвої бюрократії.

Отже, розвиток такої форми роботи зі скаргами громадян, як елект-

ронні скарги за допомогою мережі Інтернет та електронної пошти, мають розглядатися не як допоміжний, а як один з основних напрямів у сфері вдосконалення роботи зі скаргами громадян та подолання корупції [8].

**Висновки.** Підводячи підсумок вищевикладеному, акцентуємо увагу на тому, що сьогодні нагальним завданням є прийняття правового акта, котрий детально регламентував би порядок подання скарги фізичною чи юридичною особою, а також своєчасність отримання справедливого, об'єктивного і законного результату розгляду поданої ними скарги. Зазначені питання детально врегульовані у проекті Кодексу про адміністративні процедури, який спрямований на утвердження пріоритету прав і свобод людини в усіх сферах її взаємодії з державою, її органами і посадовими особами. Прийняття даного нормативного акта буде означати, що адміністративно-правовий режим взаємовідносин публічної адміністрації і людини буде ґрунтуватися на беззаперечному визнанні пріоритету прав людини.

На підставі наведених аргументів вважаємо, що розвиток такої форми роботи зі скаргами громадян, як електронні скарги за допомогою мережі Інтернет та електронної пошти, мають розглядатися не як допоміжний, а як один з основних напрямів у сфері вдосконалення роботи зі скаргами громадян та подолання корупції.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами від 8 грудня 2004 р.: Офіц. видання (ст. 62, 76, 81, 126). – К., 2006.
2. Авер'янов В.Б. Проблеми демократизації державного управління в контексті адміністративної реформи в Україні / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського ун-ту права. – 2002. – № 2. – С. 4–9.
3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=393%2F96-%E2%F0>
4. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-15>
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 № 2747-IV: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>
6. Документи в суд по Інтернету. Досвід Канади: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravod.com/component/content/article/74/1176>
7. Офіційний портал: Львівська міська рада: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city-adm.lviv.ua>
8. Лагутов Ю.Е. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні / Ю.Е. Лагутов // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.yur-gazeta.com/issue/60>.

*Надійшла до редакції 11.11.2012*