

ЧОРНА В. Г.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри
адміністративного права і процесу
(Національна академія внутрішніх справ)

КРАСНОСЕЛЬСЬКА Л. С.,

курсант III курсу
Навчально-наукового інституту № 1
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.7(477)

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЗВЕРНЕННЯМ ГРОМАДЯН

У статті здійснено характеристику проваджень за зверненням громадян та проаналізовано нормативно-правові акти, які забезпечують повну реалізацію прав та свобод громадян у процесі провадження.

Ключові слова: звернення громадян, провадження, заява, клопотання, скарга.

В статті дана характеристика производств по обращению граждан и проанализированы нормативно-правовые акты, которые обеспечивают полную реализацию прав и свобод граждан в процессе производства.

Ключевые слова: обращения граждан, производства, заявление, ходатайство, жалоба.

The article description of the proceedings at the request of citizens and analyzes regulations that ensure the full realization of human rights and freedoms in the proceedings.

Key words: citizens' appeals proceedings, application, request, complaint.

Вступ. Події, що відбуваються в сучасному державотворчому процесі України, є вагомими і неоднозначними, адже вони передбачають реформування всіх сфер вітчизняного права з метою забезпечувати права і свободи громадян на належному рівні в майбутньому. Діяльність органів управління пов'язана з багатьма аспектами існування нашого суспільства, оскільки вона полягає у виданні нормативних актів, що стосуються прав і свобод громадян. Останні звертаються в різні структури органів державної влади та до посадових осіб із метою вирішення питань, пов'язаних із реалізацією, захистом наданих прав, виконанням покладених на них обов'язків.

Проблеми здійснення провадження за зверненнями громадян досліджувалися вітчизняними й зарубіжними фахівцями із загальних питань адміністративного права та державного управління, а саме: В.Б. Авер'яновим, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаковим, Т.О. Коломоєць, Т.П. Линпою, М.В. Карасевою, М.Д. Загряцковим, Ю.Е. Лагутовим.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад чинного законодавства України та практики його реалізації визначити сутність та особливості провадження за зверненнями громадян, а також шляхи удосконалення проваджень.

Результати дослідження. Загальні питання провадження щодо розгляду звернень регламентуються Кодексом адміністративного судочинства України [2], Законом Украї-



ни «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року [3], указом Президента України від 7 лютого 2008 року «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [6], постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року «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» [7], постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» [8].

Головна особливість провадження щодо розгляду звернень громадян полягає в тому, що, на відміну від інших видів адміністративних дій, тут громадянин є активним учасником управлінського процесу. Шляхом звернень він бере участь в ньому, може його коригувати. Ще однією визначальною рисою названого провадження є надана керованій стороні можливість захищати своє управлінське право. Адже провадження за розглядом звернень у певній своїй частині (розгляді скарг) виконує також і охоронні функції – в рамках управлінського процесу ліквідуються наявні порушення. Тож у цьому аспекті воно є елементом механізму правового контролю за законністю дій і рішень органів та їхніх посадових осіб [9, с. 237].

Законодавством установлені певні вимоги до звернення. Згідно зі ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» звернення адресуються органам державної влади й місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, які уповноважені вирішувати питання, порушені у зверненні. У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подане як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне). Письмове звернення повинно бути підписане заявником (заявниками) із зазначенням дати.

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Органи державної влади й місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду. Пропозиції (зауваження) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто [10, с. 221].

Звернення розглядаються і вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Адміністративне провадження з розгляду звернень громадян – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації з розгляду скарг, заяв і пропозицій окремих громадян та їхніх колективів.

Адміністративне провадження з розгляду звернень громадян характеризується низкою особливостей:



– на відміну від більшості адміністративних проваджень, котрі порушуються органами публічної влади, це провадження здійснюється внаслідок волевиявлення громадян. Громадянин (колектив громадян) у ньому завжди є єдиним ініціатором та одночасно головною зацікавленою стороною;

– провадження за розглядом звернень громадян – це єдине адміністративне провадження, яке не може бути однозначно віднесене до конфліктних або неконфліктних. У його рамках можуть розглядатися як адміністративні справи «позитивного» (управлінського) характеру, так і справи, що виникають унаслідок конфлікту між учасниками правовідносин (перший тип справ базується на заявах та пропозиціях громадян, другий – на їхніх скаргах).

Отже, принцип поділу особливої частини адміністративно-процесуального права на конфліктну та неконфліктну групи проваджень вимагає розмежовувати провадження з розгляду скарг громадян та провадження з розгляду заяв і пропозицій.

Звернення громадян – це універсальний процесуальний засіб для порушення інших адміністративних проваджень (ліцензійного, реєстраційного, дозвільного, адміністративно-позовного тощо), а також їхніх окремих стадій або етапів. Так, наприклад, відповідно до ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження» підставою для відкриття виконавчого провадження є відповідна заява стягувача або його представника. Ціла низка адміністративних проваджень (нормотворче, дисциплінарне, у справах про адміністративні правопорушення та ін.) має факультативну стадію оскарження, яка реалізується шляхом подання громадянином скарги на дії або рішення уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції [11, с. 170].

Усі провадження за скаргами громадян доцільно розділити на дві групи: а) які розглядаються в судовому порядку; б) які розглядаються в адміністративному порядку.

Розгляд проваджень першої групи регламентовано відповідними нормами, присвяченими питанням судочинства. Стосовно другої групи йдеться про оскарження до вишого у порядку підлеглості органу, посадової особи, у безпосередньому віданні яких є вирішення поставленого громадянином питання.

Аналіз структури провадження з розгляду звернень громадян дає змогу виділити в ньому такі стадії: 1) порушення справи за зверненням; 2) вирішення порушеного у зверненні питання; 3) оскарження рішення у справі (у провадженні з розгляду пропозицій громадян ця стадія відсутня); 4) виконання рішення у справі.

Перша стадія – розгляд звернень громадян – включає такі процедурні дії: реєстрацію; ознайомлення зі змістом; направлення в інстанцію, компетентну задовольнити це звернення.

Адміністративне провадження з розгляду звернень громадян починається з його отримання адресатом, попередньої обробки та реєстрації.

Приймання й попередня обробка листів, що надійшли, та відповідей на них здійснюються в централізованому порядку спеціальними працівниками. Попередня обробка кореспонденції полягає в перевірці цілісності доставки й правильності викладення запису, дати надходження документа і передачі звернення за призначенням.

Тільки зареєстровані звернення мають юридичну силу, і лише з моменту їхньої реєстрації починається перебіг більшості процесуальних строків у провадженні.

Друга стадія – вирішення – розпочинається з визначення суті проблеми, потім здійснюється збір інформації, висунення гіпотези (попереднього рішення, що приймається на основі первинної інформації), її апробація (обговорення в колі компетентних осіб) і прийняття остаточного рішення. В «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» передбачено, що діловодство за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян в органах державної влади ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділи службового апарату.

Реєстраційно-контрольна картка містить відомості про П.І.Б. кореспондента та його адресу; відмітку про вид звернення (пропозиція, заява, скарга) та одноособовість чи колек-



тивність подання, дату надходження; реєстраційний індекс; інформацію про те, звідки одержано документ, та дату відправлення, а також індекс документа; вказівку, яким чином одержано (поштою, на особистому прийомі, передано через уповноважену особу); зазначення про наявність попередніх звернень; короткий зміст звернення та резолюції з указівкою автора резолюції, з правого боку проставляється індекс звернення відповідно до класифікатора, а також позначка, якщо заявник належить до особливих категорій осіб (учасник бойових дій, інвалід Великої Вітчизняної війни тощо), термін виконання та фактичне виконання.

З цього моменту починається етап ознайомлення зі змістом звернення. Працівники відділу роботи зі зверненнями громадян виконавчих органів місцевого самоврядування (посадова особа) попередньо ознайомлюються зі змістом заяви, пропозиції чи скарги. Потім звернення громадян з проектами супроводжувальних листів направляються до тих керівників виконавчих органів місцевого самоврядування, які компетентні вирішувати питання, що містяться в них. Реєстраційно-контрольна карточка звернення, після його направлення компетентній особі на розгляд, ставиться на контроль та розміщується в настільній контрольно-строковій картотеці за датою виконання, а справа з копією супроводжувальних листів направляється до картотеки зберігання справ. Супроводжувальний лист, підписаний керівником, передається відповідному працівникові відділу для відправлення за необхідною адресою [10, с. 245].

Важливим питанням у період перевірки та збору інформації посадовою особою, особливо за скаргами, є забезпечення особи від продовження протиправних дій щодо неї та порушення її суб'єктивних прав. Інколи виникає необхідність зафіксувати сам факт здійснення таких дій. Тут можливі два шляхи: 1) зафіксувати те, що відбувається, своїми силами і засобами (написати додаткову скаргу, сфотографувати); 2) зафіксувати те, що відбувається, за допомогою офіційних осіб (дільничного інспектора, депутата міської чи сільської ради та інших осіб). На основі отриманої інформації посадова особа приймає попереднє рішення, а після його апробації (обговорення в колі компетентних осіб) – остаточне. Остаточне рішення колегіального органу приймається звичайною більшістю голосів. Законодавчо зафіксоване положення про право заявника одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги. Як письмове, так і усне рішення повідомляється заявнику. Для того, щоб переконатися, що прийняте рішення має саме такий зміст, про який говорить особа, яка його оскаржує, необхідно ознайомитись із записом в обліково-реєстраційних документах. У Законі України «Про звернення громадян» визначено термін подання скарги, що оскаржує прийняте за первісним зверненням рішення. Така скарга може бути подана посадовій особі вищого рівня або до органу протягом одного року з моменту прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням [3, с. 17]. Пропозиції, заяви і скарги громадян розглядаються і вирішуються у строк не більше одного місяця від дня їх надходження, а в скороченому провадженні – за п'ятнадцять днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу чи його заступник встановлюють необхідний термін для розгляду звернення, але в сумі цей строк не повинен перевищувати сорок п'ять днів [3, с. 20]. Однією з основних стадій будь-якого управлінського процесу є здійснення контрольної діяльності, яка є засобом зворотного зв'язку, що дозволяє одержати інформацію про фактичний стан справ. Що стосується контролю щодо звернень громадян з боку органів місцевого самоврядування, то він розглядається як самостійний вид громадського контролю, який включає в себе контроль територіальних громад, контроль представницьких органів місцевого самоврядування, контроль сільського, селищного, міського голови, контроль виконавчих органів відповідних рад, контроль органів самоорганізації населення [11, с. 109].

Висновки. Таким чином, звернення становить собою універсальний процесуальний засіб для порушення громадянином низки інших проваджень як конфліктного, так і неконфліктного характеру (реєстраційне, дозвільне, в справах про адміністративні проступки та інших).

Щодо можливих пропозицій, спрямованих на покращення, удосконалення процедури розгляду звернень громадян, то їх можна знайти: у диференціації та скороченні строків



розгляду звернень; доступності інформації про органи влади, про види звернень, які ними розглядаються; у забезпеченні можливості отримання громадянином консультативної допомоги в органі влади; у наданні особі можливості вибору способу звернення до органу влади, в тому числі забезпечити можливість звернення електронною поштою, телефоном.

Крім цього, пропонується доповнити Закон України «Про звернення громадян» положеннями щодо порядку надання відповіді на колективні звернення у разі відсутності вказівки конкретної особи – отримувача відповіді, а також доопрацювати Закон у частині відповідальності посадових осіб та наслідків визнання скарги громадянина повністю чи частково обгрунтованою.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 14.
4. Про виконавче провадження : Закон України від 25 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 1491.
6. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ президента України від 07 лютого 2008 року № 109/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 21 лютого 2008 року. – № 5. – Ст. 207.
7. Методика оцінювання рівня організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади : постанова КМУ від 24 червня 2009 року. № 630 // Урядовий кур'єр від липня 2009 року. – № 119.
8. Про затвердження Класифікатора звернень громадян : Постанова КМУ від 24 вересня 2008 року № 858 // Урядовий кур'єр від 08 жовтня 2008 року. – № 187.
9. Адміністративне процесуальне право : [навч. посіб.] / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. Т.П. Мінки. – Х. : Право, 2013. – 352 с.
10. Адміністративне судочинство : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Вид. 2-е, переробл. і допов. – К. : Істина, 2011. – 304 с.
11. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : [навч. посіб.] / О.В. Кузьменко ; Нац. акад. внутр. справ України. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.

