

РОБОТА ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН ЯК НАПРЯМ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано адміністративні процедури звернень громадян до виконавчих органів місцевого самоврядування, розглянуто тенденції реалізації цього права. На базі чинного законодавства обґрунтовано положення, що адміністративні процедури, які пов'язані зі зверненнями, є дієвим засобом захисту прав і свобод громадян.

Administrative procedure of the references of citizens in organs of local management of Ukraine is analyzed, tendencies realization of this right are covered. On the basis of analysis of current legislation position is grounded that administrative procedure concerning with references of citizens is the most effective way of the guarantee people's rights and freedoms.

Закріплення Конституцією України права доступу до інформації є однією з ознак демократичної держави. Немає необхідності доводити, що наша країна, що є суверенною та незалежною, соціальною і правовою, сьогодні ще знаходиться на етапі свого становлення. Це обумовлено перш за все тим, що законодавство щодо звернення громадян до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування залишається недосконалим. Рационально побудована і детально визначена законом процедура щодо розгляду заяв, скарг і пропозицій фізичних осіб – це майже єдина ефективна гарантія забезпечення під час цього розгляду неупередженого, об'єктивного, відповідального і прозорого ставлення державних службовців та посадових осіб до правомірних вимог громадян. Процедурні норми, які закріплені в Законі України “Про звернення громадян”, не в повному обсязі гарантують такий розгляд.

Адміністративно-процедурна діяльність щодо розгляду звернень громадян органами місцевого самоврядування має свої особливості, пов'язані із загальною компетенцією цих органів. Так, питання, що ставляться в заявах, пропозиціях і скаргах, стосуються різноманітних сфер суспільного життя, а їх кількість сягає щорічно 1 – 1,5 млн звернень громадян.

В Україні проблемам звернень громадян до органів місцевого самоврядування до останнього часу не приділялося належної уваги. Окремі питання звернень громадян як засобу забезпечення законності досліджували у своїх роботах В. Авер'янов, Н. Александрова, В. Антипов,

О. Бандурка, Ю. Битяк, А. Васильєв, І. Голосніченко, С. Гончарук, І. Залюбовська, С. Кисіль, В. Колпаков, В. Перепелюк, В. Полухович, В. Столбовий, М. Тищенко, В. Шамрай, В. Шишкін, В. Шкарупа та ін. Але системне дослідження проблеми розгляду звернень як засобу забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, поки що відсутнє.

Метою даної роботи є аналіз адміністративної процедури звернення громадян до органів місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, а також делеговані, серед яких – забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності [4, ст. 38].

Конституцією України визначено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь в установленій законом термін (ст. 40) [1]. Більш детально право громадян на індивідуальні або колективні звернення окреслено в Законі України “Про звернення громадян” (ч. 1 ст. 1) [3], проєкті Закону України “Про відкритість і прозорість діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування” [7], указах Президента України “Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення” [6] і “Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення” [5] та Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органи державної влади і місцевого самоврядування, об’єднання громадян, на підприємства, в установи, організації незалежно від форм власності, у засоби масової інформації [9], а також низка підзаконних актів відомчого характеру. Ці правові акти закріплюють право громадян на адміністративний (позасудовий) захист їх прав і свобод.

“Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об’єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації” не врегульовує повністю адміністративну процедуру розгляду звернень та прийняття рішення по них, а є скоріше документом, що врегульовує організацію особистого прийому та роботу з письмовою кореспонденцією. Назріла необхідність детальної регламентації розгляду посадовими особами виконавчих органів місцевого самоврядування звернень та прийняття ними актів індивідуального призначення. Указом Президента України “Про додаткові заходи щодо

забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення” з метою прискорення створення належних умов для реалізації конституційного права громадян на звернення та судовий захист їх прав і свобод, поряд з іншими, поставлена вимога забезпечення підготовки та внесення Кабінетом Міністрів України проектів Адміністративно-процедурного, а також Адміністративно-процесуального кодексів та проектів інших нормативно-правових актів, необхідних для створення в Україні системи адміністративних судів та забезпечення їх діяльності [5, п. 4].

Обсяг прав та обов’язків сторін при розгляді заяв і скарг, визначений ст. 18 і 19 Закону України “Про звернення громадян”. Так, громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою, має право: особисто викласти аргументи особі, що перевіряє заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої заяви чи скарги; знайомитись із матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при її розгляді; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження в установленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці їх розгляду; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень [3, ст. 18].

Звернення громадян класифікуються за різними ознаками: пропозиції, зауваження, заяви, скарги, повторні, колективні, індивідуальні. Повторними визнаються звернення до одного і того ж органу від одного і того ж громадянина та з одного і того ж питання [3, ст. 8]. До повторних не відносяться звернення, в яких оскаржується рішення, прийняте за попереднім зверненням; повідомляється про несвоєчасне вирішення попереднього звернення, якщо з часу його надходження минув установлений законодавством термін розгляду; звертається увага на інші недоліки, допущені при вирішенні попереднього звернення.

Правом на захист своїх прав і інтересів користуються всі громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства. Однак це не означає, що дане право має виключно особистісний характер. Звернення, у т.ч. заяви і скарги, можуть мати не лише індивідуальний, але і колективний характер. Колективні звернення – це звернення двох і більше осіб (крім подружжя або близьких родичів) з одного або кількох питань. У будь-якому зверненні головним є його актуальність, точність викладу фактів і доказів, а не кількість підписів під ним. Нормативно-правовими актами передбачений абсолютно однаковий порядок розгляду і вирішення як індивідуальних, так і колективних заяв і скарг. Ніяких переваг колективним зверненням законодавство не надає [3, ст. 5].

Факт звернення громадянина із заявою, пропозицією чи скаргою породжує правовідносини з їх розгляду і вирішення. Вони складаються з низки стадій і процедур. Перша стадія – розгляд звернень громадян – включає такі процедурні дії: реєстрацію; ознайомлення зі змістом; направлення в інстанцію, компетентну вирішити дане звернення. 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. У виконавчих органах місцевого самоврядування ці функції здійснює спеціальна посадова особа чи сектор роботи зі зверненнями громадян.

Закон України “Про звернення громадян” визначає обов’язок особи, яка звертається з пропозицією, заявою чи скаргою – вказати своє прізвище, ім’я, по батькові, місце проживання, викласти суть порушеного питання, тобто надати відомості про подію чи дію (бездіяльність), а також факти, що їх підтверджують [Там само]. Прийом і попередня обробка листів, що надійшли, та відповідей на них здійснюються в централізованому порядку спеціально виділеними для цієї мети працівниками. Попередня обробка кореспонденції, що надійшла, полягає в перевірці правильності доставки і цілісності викладення запису, дати надходження документа і передачі звернення за призначенням. Усі конверти, за виключенням особистої кореспонденції, відкриваються і на листах проставляється реєстраційний штамп, що фіксує факт і час надходження [8, с. 60-61]. Звернення, що надійшли, повинні прийматися та централізовано реєструватись у день їх надходження на реєстраційно-контрольних картках, придатних для обробки персональними комп’ютерами або в журналах. При особистому прийомі громадян їх письмові та усні звернення також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційно-контрольних картках або за допомогою електронно-обчислювальної техніки [10, п. 2]. Журнальна форма реєстрації пропозицій, заяв і скарг та обліку особистого прийому громадян допускається в організаціях з річним обсягом надходження до 600 пропозицій, заяв та скарг і такою ж кількістю звернень громадян на особистому прийомі. Реєстраційно-контрольна картка містить такі дані: прізвище, ім’я, по батькові кореспондента та його адресу; відмітку про вид звернення (пропозиція, заява, скарга) та одноособовість чи колективність

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 відноситься 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 працівнику відділу для відправлення за необхідною адресою. Друга стадія – вирішення – розпочинається з визначення суті проблеми посадовою особою, зобов'язаною здійснити розгляд та прийняти рішення за зверненням громадянина.

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 переконатись, що рішення прийняте саме такого змісту, 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 до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням [3, ст. 17]. Пропозиції, заяви і скарги громадян розглядаються і вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а в скороченому провадженні – 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 його розгляду, але який в сумі не повинен перевищувати сорока п'яти днів [Там само, ст. 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 ж стосується контролю з боку органів місцевого самоврядування щодо звернень громадян, 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 [7, с. 469].

При вирішенні всіх питань, що містяться у зверненні, керівник відділу роботи зі зверненнями громадян санкціонує зняття цього звернення з контролю. У карточках, знятих з контролю звернень, заповнюються графи зворотної сторони, після чого вони передаються на комп'ютерну обробку [2, п. 5]. Після вирішення справи по суті всі документи повертаються у відділ роботи зі зверненнями громадян (відповідальній за розгляд звернень посадовій особі), в якому проводиться заповнення всіх граф реєстраційно-облікових карточок (у них проставляються коди згідно з класифікатором). Потім карточки і справи заявників розміщуються в картотеках. Завідувач відділу по роботі зі зверненнями громадян чи інший спеціально призначений працівник відслідковує строки виконання завдань стосовно звернень громадян за контрольно-строковою картотекою, інформуючи відповідальних осіб про настання цих строків.

Таким чином, першим законодавчим актом загальнопроцедурного характеру став Закон України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р., але він містить дуже мало процедурних норм. Принциповим недоліком цього Закону є також те, що він залишає поза увагою звернення юридичних осіб, що є цілком логічним, з огляду на його назву. З іншого боку, цей Закон поширює свою дію на розгляд звернень не лише органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а й підприємствами, установами та організаціями, у т.ч. приватними. Але якщо порядок розгляду звернень громадян хоч якось регламентований, то процедура втручання держави в права та законні інтереси осіб майже не

регулюється на законодавчому рівні. Ті підзаконні нормативні акти, які існують у цій площині, характеризуються переважно обвинувачувальним ухилом і не беруть до уваги прав пересічної особи.

Слід зазначити, що робота зі зверненнями повинна включати в себе такі взаємопов'язані етапи: розгляд і перевірку, прийняття рішення, повідомлення заявників про прийняті рішення та роз'яснення порядку їх оскарження, забезпечення своєчасного виконання рішень. Усі ці етапи мають бути в роботі будь-якого органу, компетентного розглядати звернення громадян. Слід зазначити, що адміністративні процедури розгляду пропозицій, заяв і скарг виконавчими органами місцевого самоврядування на сьогодні є недостатньо законодавчо визначеними. Більша увага приділена організаційним та матеріально-технічним питанням виконання цієї важливої правозахисної функції, які регламентовані значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів. У зв'язку з цим окремі види звернень громадян (зауваження, пропозиції), що потребують за своєю суттю особливих процедур розгляду, посадовими особами органів місцевого самоврядування належним чином не розглядаються, а зводяться до формальних відповідей та відписок.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” від 24 лютого 1994 р. // ВВР України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
3. Закон України “Про звернення громадян” // ВВР України. – 1996. – № 46. – Ст. 256.
4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення” від 13 серпня 2002 р. // Уряд. кур'єр. – 2002. – 14 серп.
6. Указ Президента України “Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення” від 19 березня 1997 р. // Уряд. кур'єр. – 1997. – 19 берез.
7. *Борденюк В.І.* Контроль у сфері місцевого самоврядування та його зв'язок з державним управлінням // Виконавча влада і адміністративне право. – К.: Ін-Юре, 2002. – 574 с.
8. *Вильямский В.С., Козакевич Н.Н., Кравченко А.Е.* Местные Советы: работа с письмами трудящихся. – М.: Сов. Россия, 1981. – 104 с.
9. Інструкція 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 / Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348. // Зібрання законодавства України. – 1997. – № 4. – Ст. 202.

10. Наказ Міністерства юстиції України “Про затвердження Інструкції про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг та організацію особистого приймання громадян у Міністерстві юстиції України, підпорядкованих йому органах юстиції та на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління” від 28 грудня 1999 р. № 76/5 // www.rada.gov.ua

11. Проект Закону України “Про відкритість і прозорість діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування” від 2 квітня 2002 р. // www.rada.gov.ua

Надійшла до редколегії 25.04.2008 р.