

# Адміністративно-правові засади

## забезпечення права громадян на звернення



### Є. М. Дорошенко

здобувач Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна», головний спеціаліст відділу представництва інтересів держави в судах України, реєстрації нормативних актів, правової роботи, правової освіти та систематизації законодавства управління організаційної та правової роботи Головного управління юстиції у Київській області

*У статті визначено, що адміністративно-правові засоби забезпечення прав громадян на звернення за своєю природою втілюються у відповідній формі й інших інструментах та заходах правового впливу. Засобами захисту виступає правозахисна діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації через відповідні принципи, форми та засоби адміністративного права.*

**Ключові слова:** діяльність, забезпечення, засади, засоби, публічна адміністрація.

*В статті определено, что административно-правовые средства обеспечения прав граждан на обращение по своей природе воплощаются в соответствующей форме и других инструментах и мероприятиях правового влияния. В качестве средств защиты выступает правозащитная деятельность уполномоченных субъектов публичной администрации через соответствующие принципы, формы и средства административного права.*

**Ключевые слова:** деятельность, обеспечение, принципы, средства, публичная администрация.

*In the article defined that administrative-legal means of ensuring citizens' rights on resort (appeal) by its' nature implements in an appropriate form and other instruments and measures of legal enforcement. Advocacy*

*authorized subjects of public administration acts as means of protection through appropriate principles, forms and means of administrative law.*

**Keywords:** *activity, providing, principles, means, public administration.*

Право на звернення є визначеною на міжнародному рівні і передбаченою Конституцією та законами України функціонально спрямованою, такою, що відповідає певним принципам, можливістю доводити у відповідній формі особисту думку щодо фактів і подій суспільного життя, реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян або їх поновлення у випадку порушення, яка забезпечується державою й виступає невід'ємною складовою її політики в сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

До проблеми адміністративно-правових засад забезпечення права громадян на звернення в Україні звертали свою увагу провідні вчені-адміністративісти В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. Д. Бородін, В. В. Галунько, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков та ін. Однак їх наукові пошуки були зосереджені на загальних та більш спеціальних викликах у зазначеній сфері.

Мета нашої статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права норм конституційного і адміністративного права розкрити адміністративно-правові засади забезпечення права громадян на звернення.

Безумовно у сучасній незалежній, демократичній Україні стосунки між людиною та державою повинні спрямовуватися на домінування й утвердження пріоритету прав і свобод людини у повсякденному житті. Забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Це передбачено ст. 3 Конституції України, тому права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст, а також спрямованість діяльності держави [1, с. 6]. Право громадянина на звернення є одним із засобів захисту прав та законних інтересів. Це право закріплено у ст. 40 Конституції, яка передбачає, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1, с. 12].

Незважаючи на існуючу специфіку конкретних адміністративно-правових засобів захисту прав громадян, саме вони виявляють ключове значення в аспекті забезпечення належної організації та реалізації державно-юридичної правозахисної діяльності, спрямованої на попередження й припинення порушень, а також відновлення прав громадян. Тоді ж як, на думку В. Б. Авер'янова [5, с. 186], недосконалість застосування засобів охорони та захисту прав людини є однією з основних проблем юридичного гарантування останніх в Україні. Вирішення цього питання вимагає забезпечення не тільки внутрішньої системності адміністративно-правових засобів, а й їх узгодженості з адміністративними формами та способами захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Таким чином, підсумовуючи зазначене, підкреслимо, що адміністративно-правові засоби як засоби державно-юридичної правозахисної діяльності є одним із ключових елементів правозахисного механізму й забезпечують організацію та реалізацію захисту прав громадян, сприяючи використанню й застосуванню форм і способів такого захисту. Система адміністративно-правових за-

собів складається з різних за своєю сутністю і призначенням правових явищ, інструментів, заходів, діянь, здійснюваних різними суб'єктами й на різних стадіях правозахисної діяльності, які спільно вирішують завдання запобігання та припинення порушень, а також відновлення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Системність адміністративно-правових засобів у свою чергу вимагає забезпечення не лише їхньої органічної єдності, а й послідовного поєднання та впорядкування із адміністративно-правовими формами і способами захисту свобод і законних інтересів людини і громадянина.

І. Л. Бородін зазначає, що конституційні права та свободи громадян реалізуються через їх конкретизацію в нормах галузей права. Така конкретизація складає правовий статус громадян на території держави. У джерелах адміністративного права України, що врегульовують суспільні відносини у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, так само доволі часто використовується термін «забезпечення прав і свобод людини». Галузеве визначення цього терміна також відсутнє, а серед фахівців у галузі адміністративного права погляди на його розуміння різняться. У фундаментальних дослідженнях провідних вчених у галузі адміністративного права забезпечення прав і свобод людини розглядається через особливість його реалізації. Так, наприклад, І. Л. Бородін виділяє адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини, які виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів [6].

Сучасний етап демократичних трансформацій в Україні потребує посилення механізмів безпосередньої участі громадян у суспільно-політичних проце-

сах, оскільки неефективність основних інститутів політичної системи великою мірою обумовлена саме недостатністю громадського контролю за їх діяльністю у міжвиборчий період та обмеженням політичної участі громадян лише електоральними процесами. Подальший розвиток форм прямої демократії в Україні обумовлює, перш за все, необхідність удосконалення конституційних засад реалізації механізмів безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами. Саме цим і визначена актуальність даної теми [7].

Основними законодавчими актами, які регулюють взаємовідносини громадян з виконавчою владою, є: Конституція України, Закон України «Про звернення громадян» (далі – Закон) [2], а також інші законодавчі акти. Історіографія цієї проблеми дослідження характеризується незначною кількістю цілісних праць. Дослідження відносин громадян України з виконавчою владою здійснив В. Б. Авер'янов, який визначив основні права громадян у сфері виконавчої влади та адміністративно-правове забезпечення реалізації і захисту цих прав [3].

Відповідно до Закону: «Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення» [2, ст. 1].

Право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією із організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод гро-

мадян. Це право включає дві складові: по-перше, звернення громадян є однією із форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Сьогодні цей аспект вимагає якісно нового підходу до розкриття потенціалу волевиявлення людей в процесі формування і реалізації державної політики; по-друге, це спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому розумінні це механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади.

Слід зауважити, що згідно із Законом пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Заява (клопотання) – це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, посадових осіб [2, ст. 3].

Звернення адресуються органам державної влади або посадовим особам, до повноважень яких належить вирі-

шення порушених у зверненнях питань. 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 подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне). Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. Звернення, оформлене без дотримання цих вимог, повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження [2, ст. 5].

Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. 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 – це одне з проблемних питань, які постають при здійсненні права громадян на звернення до органів влади. Забороняється переслідування громадян і членів їхніх сімей за подання звернення. Не допускається розголошення одержан-

них зі звернень відомостей про особисте життя громадян без їх згоди чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, та іншої інформації, якщо це зачіпає права і законні інтереси громадян. Не допускається з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення. На прохання громадянина, висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання та роботи [2, ст. 16].

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду. Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину. Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються [8].

Рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду.

Громадянин, який звернувся зі скаргою, має право: 1) особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу, та брати участь у перевірці поданої скар-

ги; 2) знайомитися з матеріалами перевірки; 3) подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає скаргу; 4) бути присутнім при розгляді скарги; 5) користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; 6) одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги; 7) висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду скарги; 8) вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень [2, ст. 18].

Однак досить часто зустрічаються випадки неналежного ставлення посадових осіб державних установ щодо реалізації конституційного права громадян на звернення, а також порушення визначеної на нормативному рівні процедури оскарження прийнятого рішення.

Найбільш актуальними проблемами, що існують сьогодні в цій сфері, є надання необґрунтованих відповідей громадянам; порушення строків відповідей; безпідставна передача звернень іншим органам; практика визнання скарг громадян необґрунтованими без надання роз'яснень; незабезпечення умов для присутності громадян при розгляді їхніх звернень; прояви упередженості, халатності та формалізму при розгляді звернень; недостатня увага до вирішення проблем, з якими звертаються ветерани війни та праці, інваліди та інші громадяни, які потребують соціального захисту і підтримки; необхідність посилення контролю за організацією роботи посадових та службових осіб зі зверненнями громадян [9].

Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування консти-

туційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 7 лютого 2008 р. № 109/2008 сприяв активізації відповідної законопроектної діяльності Кабінету Міністрів України [8]. Крім цього, сьогодні практично в усіх центральних та місцевих органах виконавчої влади, місцевого самоврядування функціонують спеціальні структурні підрозділи по роботі зі зверненнями громадян, на Інтернет-сторінках яких подається інформація про розгляд звернень громадян, графіки особистого прийому, аналітичні довідки тощо. В обласних державних адміністраціях створено комісії з питань розгляду звернень громадян, комісії з опрацювання повторних звернень, проводяться «дні контролю» результатів виконання звернень громадян, організовано виїзні прийоми, телефони довіри тощо [10].

Хоча в Україні загалом сформовано законодавчу базу для роботи зі зверненнями громадян, а органами державної влади всіх рівнів здійснюється забезпечення цієї функціональної сфери, нормативно-правові й організаційні засади цієї діяльності потребують подальшого вдосконалення.

У частині нормативно-правового регулювання вбачається доцільним внести зміни до Закону, якими зокрема: визначити необхідність розгляду анонімних звернень громадян, якщо у них йдеться про вчинення або планування діянь, які загрожують державній безпеці та безпеці окремих фізичних і юридичних осіб (злочинів та інших правопорушень); скасувати існуючу можливість для службовців надавати відповіді на звернення громадянам в усній формі, що часто унеможливає доведення провини службовця у разі виникнення підозри стосовно порушення ним законодавства щодо роботи зі зверненнями громадян.

Особливої уваги вимагає актуальна проблема формального ставлення посадових осіб до розгляду звернень громадян. Її вирішення потребує комплексного підходу, що прямо пов'язано з посиленням механізмів відповідальності за порушення законодавства про звернення громадян. У зв'язку з цим виникає необхідність запровадження чітких та суворих санкцій для посадових осіб, які ігнорують порядок розгляду звернень громадян або зловживають відповідними повноваженнями.

Ефективна реалізація права громадян безпосередньо звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування сприяє забезпеченню конституційних засад щодо безпосередньої участі населення в управлінні державними справами. Від правильного функціонування адміністративно-правових механізмів реалізації прав громадян, від чіткого й ефективного реагування влади на їхні звернення залежить здатність держави забезпечувати належний захист законних інтересів громадян. Досвід показує, що громадяни України активно користуються своїм правом на звернення.

Тому можна зазначити, що у законодавстві більша увага спрямована саме на розгляд скарг, безперечно, скарга належить до тієї категорії звернень громадян, які найбільше вимагають об'єктивного розгляду. З іншого боку, пропозиції громадян потребують не менш ґрунтовного підходу до аналізу їх змісту, адже, як наголошувалось вище, звернення громадян з пропозиціями є формою участі громадян в управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування. Проте практика свідчить, що сьогодні цей вид звернень громадян вважається порівняно зі скаргами другорядним.

У провадженні за зверненнями громадян одним із найбільш вагомих чинників подолання неналежного адміністративного розсуду слід визнати підвищення рівня поінформованості всіх суб'єктів цього провадження про конкретні підстави і мотиви прийняття відповідного рішення. Особа, яка застосовує адміністративний розсуд, повинна чітко та ґрунтовно визначити підстави його застосування і відповідні мотиви, якими вона керувалася, діючи в рамках відповідної правової норми, приймаючи конкретне рішення у справі щодо певної життєвої ситуації. Доцільно на законодавчому рівні визначити поняття адміністративного розсуду та основні принципи його застосування в адміністративній діяльності.

Отже, серед загальних ознак адміністративно-правових засобів захисту, виходячи із загального поняття засобів захисту прав громадян, виділимо передусім те, що за своєю природою вони втілюються не тільки у відповідній діяльності, а й в інших інструментах та заходах правового впливу. Вказане, зокрема, пояснюється і тим, що цільова спрямованість адміністративно-правових засобів полягає в забезпеченні як реалізації, так і організації захисту прав громадян. Тобто засобами захисту виступатиме не лише правозахисна діяльність уповноважених суб'єктів, а й заходи, що передують цьому та ініціюють або ж формують умови для ефективного здійснення захисту прав громадян.

## Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 134.
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. №393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №47. – Ст. 256.
3. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наукова думка, 2007. – 586 с.
4. Розпорядження Голови Адміністрації Президента України «Положення про Головне управління з питань звернень громадян Адміністрації Президента України» від 30 липня 2004 р. № 80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
6. *Бородін І. Л.* Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / І. Л. Бородін. – Х., 2004. – 405 с.
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації»» від 27.03.2014 р. № 1170-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
8. Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. № 109/2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
9. Постанова КМУ «Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України» від 12.10.2010 р. № 924 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
10. Постанова КМУ «Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади» від 24.06.2009 р. № 630 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>