

Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2002. – 443 с.

8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [текст] : офіц. текст : Закон України від 28 грудня 2002 р. № 249-IV з останніми змінами та доповненнями // Офіційний вісник України від 16 травня 2011 р. – 2011. – № 34. – Ст. 1398.

9. Держфінмоніторинг інформує про окремі нововведення у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму [текст] : офіц. текст : Лист Держфінмоніторингу України від 17 серпня 2010 р. № 4157/0350-5 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-okremi-novovvedennja-u-sferi-protidiyi-vidmivannyu-kosht-doc34334.html>. – Назва з титул. екрану.

10. Деякі питання організації фінансового моніторингу [текст] : офіц. текст : Постанова КМУ від 25 серпня 2010 р. № 747 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/747-2010-%D0%BF>. – Назва з титул. екрану.

11. Повідомлення Державної навчально-наукової установи «Академія фінансового управління» від 19 грудня 2011 р. [текст] : // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=318420&cat\\_id=279366](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=318420&cat_id=279366). – Назва з титул. екрану.

12. Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України [текст] : офіц. текст : Наказ Мініфіну України від 22 березня 2011 р. № 392 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=291029&cat\\_id=279369](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291029&cat_id=279369). – Назва з титул. екрану.

**ЗЕЛЕНІНА С. М.**, аспірант  
(Запорізький національний  
університет)

УДК 342.736

### **ПРАВОВІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Присвячено розгляду особливостей провадження за зверненнями громадян в органах місцевого самоврядування відповідно до норм чинного законодавства України. Особливу увагу приділено проблемам, що виникають у практичній діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення актуальних питань життєдіяльності територіальної громади, визначено роль звернень у роботі органів місцевого самоврядування. У зв'язку з виявленими недоліками чинного законодавства та правозастосовної діяльності запропоновано шляхи їх усунення та запровадження нових видів звернення.

**Ключові слова:** звернення, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, проект Адміністративно-процедурного кодексу, звернення до органів місцевого самоврядування.

Стаття посвящена рассмотрению особенностей производства по обращениям граждан в органах местного самоуправления в соответствии с нормами



действующего законодательства Украины. Особое внимание уделено проблемам, возникающим при практической деятельности органов местного самоуправления по решению актуальных вопросов жизнедеятельности территориальной общины, определена роль обращений в работе органов местного самоуправления. В связи с выявленными недостатками действующего законодательства и правоприменительной деятельности предложены пути их устранения и внедрение новых видов обращения.

**Ключевые слова:** обращения, органы местного самоуправления, территориальная община, проект Административно-процедурного кодекса, обращение в органы местного самоуправления.

Working with citizens, their personal acceptance is an important activity of state bodies, local governments, means of obtaining information on matters within their competence, a form of strengthening and expanding relationships with the country's population.

A special place in the life of society as a whole and the territorial community has the opportunity seek the help of local governments. This is due to approximations of such bodies to the inhabitants of a particular territory, such knowledge of the problems that disturb the territorial communities and each of its members. In this regard, special attention should be given to the establishment of uniform rules of procedure for consideration of citizens by local governments, to demonstrate how the equality of citizens in the administrative proceedings.

So, the article is devoted to the peculiarities of the production on the appeals of citizens in local self-government in accordance with the current legislation of Ukraine. Particular attention is paid to the problems arising in the practice of local governments to address the pressing issues of the territorial community of life, defined the role of appeals to the work of local self-government. Because of the identified shortcomings of current legislation and enforcement activities suggest ways to address them, and the introduction of new forms of treatment.

**Key words:** appeal, local authorities, local community, the project Administrative-Procedural Code, an appeal to local governments.

Визначальною ознакою демократичної, правової держави є проголошення людини найвищою цінністю, а її головною метою – забезпечення прав та захист прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Конституція України визнала людину, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпеку головною соціальною цінністю й закріпила правові основи їх реалізації. Одним із головних засобів у цьому механізмі є право на звернення. Так, ст. 40 Конституції України встановлено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1].

Слід зазначити, що вагомою гарантією забезпечення прав і свобод людини і громадянина є саме законодавчо визначене право на звернення саме до органів місцевого самоврядування, що обумовлено природою повноважень зазначених органів та їх обізнаністю з проблемами населення певної території.

У зв'язку із зазначеним вище можна дійти висновку про значущість названого питання не лише для юридичної науки як предмета наукового дослідження, але й для правозастосовної



діяльності, що втілюється у можливість швидкого й найефективнішого розв'язання проблем, які турбують населення тієї чи іншої території.

**Постановка завдання.** Таким чином, мета статті – дослідження питання розгляду звернення громадян в органах місцевого самоврядування шляхом аналізу нормативно-правових актів, що регламентують дане питання, проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, наукових досліджень із означеної тематики та виявлення проблем реалізації інституту звернення громадян в органах місцевого самоврядування та шляхів їх вирішення.

**Результати дослідження.** Основні питання практичної реалізації права на звернення врегульовано Законом України «Про звернення громадян», Постановою Кабінету Міністрів України «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 форми власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р. № 348.

Про важливість та неоднозначність даного питання свідчить також і велика кількість наукових досліджень. Так, важливий науковий внесок у загально-правові та адміністративні дослідження питання роботи зі зверненнями громадян зробили такі вітчизняні науковці, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценко, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін. Дослідженнями проблематики роботи зі зверненнями громадян в органах місцевого самоврядування займалися Н. В. Александрова, С. П. Кисіль, В. П. Тимошук, О. В. Батанов. Проте, не зважаючи на проведені дослідження, ряд питань щодо практичної реалізації звернення громадян та їх розгляду органами місцевого самоврядування, розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади залишається невирішеним.

Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98, поставлене завдання: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях, з метою забезпечення реалізації прав і свобод громадян. У зв'язку з цим суттєво повинна змінитись діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених розглядати звернення громадян. Вагомим чинником змін має стати чітка й деталізована процедура провадження за зверненнями громадян. Раціонально побудована й 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 до правомірних вимог громадян. Процедурні норми нині чинного Закону України «Про звернення громадян» не в повному обсязі гарантують такий розгляд [2]. Ураховуючи викладене, стає зрозумілим прагнення детального законодавчого врегулювання даного питання та відповідно розроблення Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України.

Говорячи про провадження звернення громадян, слід передусім пам'ятати, що це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування з розгляду скарг, заяв, пропозицій окремих громадян чи їх колективів [3].

Таким чином, це найдієвіший засіб захисту та найбільш дієве втілення «зворотного зв'язку» публічної адміністрації з людиною.

Відповідно до ст. 40 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» одним із головних суб'єктів владних повноважень, до яких мають право звертатися громадяни України, є органи місцевого самоврядування [4].



Загальний порядок розгляду звернень громадян в органах місцевого самоврядування регулюється Законом України «Про звернення громадян», Постановою Кабінету Міністрів України «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 форми власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р. № 348, Указом Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.08 р. № 109/2008, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24.09.08 р. № 858, а також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р., Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. та іншими нормативно-правовими та підзаконними актами.

Аналізуючи порядок роботи зі зверненнями громадян в органах місцевого самоврядування відповідно до вищезазначених нормативно-правових актів, можна виділити такі стадії:

- розгляд звернення громадян, що включає в себе реєстрацію, ознайомлення зі змістом, накладення резолюції та направлення звернення безпосередньому виконавцеві;
- вирішення питань, котрі порушені у зверненні, що розпочинається з визначення суті порушеного питання, передбачає здійснення збору інформації, прийняття попереднього рішення (підготовка проекту рішення) та прийняття остаточного рішення, надання відповіді на звернення [2].

Водночас, урахувавши особливості правового статусу органів місцевого самоврядування, слід погодитися з Ю. Дмитрієв та Ю. Алістратовим, які розглядали звернення громадян не лише як спосіб захисту прав, а також як спосіб участі в адміністративному управлінні (навіть у законодавчому процесі).

Як зазначив К. В. Подьячев, звернення має виконувати три основні функції: правозахисну (тобто захищати порушені права, свободи та законні інтереси людини і громадянина й запобігати їх порушенню), інформаційна (тобто оперативно надавати достовірну інформацію про стан справ та актуальних проблем суспільств, комунікативна (забезпечення «зворотного зв'язку» між населенням та органами місцевого самоврядування) [5].

Отже, особливого значення й необхідності детального вивчення потребують звернення, що знаходять своє вираження в пропозиціях і зауваженнях. Крім того, слід погодитися з позицією В. П. Тартанухи про те, що особливого значення й необхідності введення для органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади набуває такий вид звернення, як петиція. У даному випадку петицією називається письмове колективне (громадське) звернення, що подається до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з метою вирішення найважливіших питань життєдіяльності держави, суспільства, територіальної громади.

Таким чином, під час аналізу роботи зі зверненнями громадян в органах місцевого самоврядування виникають деякі питання, що потребують вирішення.

По перше, під час аналізу Закону України «Про звернення громадян» можна дійти висновку про необхідність удосконалення процедурних норм з метою оптимізації розгляду звернення громадян як взагалі, так і органами місцевого самоврядування зокрема, що свідчить про необхідність прийняття єдиного нормативно-правового акта (Адміністративно-процедурного кодексу України), який би чітко врегулював порядок реалізації права на



звернення та діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування. Ця необхідність також зумовлена тим, що кожна територіальна громада, орган місцевого самоврядування приймає свій нормативний акт, котрим регулюються питання розгляду звернень, та які лише дублюють норми вже чинних нормативно-правових актів. Слід зазначити, що проект Адміністративно-процедурного кодексу містить визначення повноваження та порядку організації діяльності щодо розгляду звернень, а також врегулювання суспільних відносин, удосконалення законодавства, що особливо актуально для діяльності органів місцевого самоврядування [6].

Розглядаючи зазначене питання, не можна не погодитися з позицією В. П. Таранухи щодо необхідності законодавчого закріплення як у Законі України «Про звернення громадян», так і в Проекті Кодексу таких видів звернення, як петиція та зауваження (що особливо важливі для органів місцевого самоврядування) й викласти їх у такій редакції:

Петиція – письмове або усне звернення колективне звернення громадян, що подається до органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень і територіального поширення повноважень з метою вирішення найважливіших питань життєдіяльності держави, суспільства чи певної територіальної громади, що потребують вирішення у найкоротші строки.

Зауваження – вид звернення громадян, викладене в письмовій чи усній формі, які містять вказівку на недоліки роботи певного органу чи посадової особи, а також міркування з приводу недосконалості правового регулювання суспільних відносин чи організаційно-правової діяльності.

Інше актуальне питання – забезпечення під час розгляду звернень громадян, що надійшли до органів місцевого самоврядування, принципу рівності. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» та Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України всі учасники адміністративного провадження рівні й не може бути обмежень прав, зокрема за ознаками місця проживання. Для вирішення вказаного питання доцільно застосування авторського визначення О. В. Батанова, який зазначав, що територіальна громада (колектив) – це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб, жителів, що постійно мешкають, працюють на території міста, села, селища, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та збори й пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [7].

Виходячи з даного визначення територіальної громади, можна дійти висновку, що до органів місцевого самоврядування можуть звертатися не лише мешканці певної території, але й фізичні особи, життєдіяльність яких пов'язана з тією чи іншою місцевістю. Законодавче закріплення такого визначення унеможливило б безпідставну відмову від розгляду чи перенаправлення звернень від жителів іншої місцевості.

Важливим питанням протягом багатьох років залишається розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, що також сприяє зняттю розгляду звернень та їх перенаправлення між зазначеними органами.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [8].

У даному разі слід зазначити, по-перше, компетенція органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади залишається належним чином не розмежованою, що



створює умови для можливості втручання одних органів у справи інших та виникнення конфліктних ситуацій. По-друге, більшість повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування становлять суміжну компетенцію, тобто органи наділені повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. У законодавстві під час встановлення суміжної компетенції зазначається тільки вид, а не обсяг повноважень. Крім того, місцеві органи виконавчої влади беруть на себе основний обсяг повноважень у здійсненні управління відповідними територіями. При цьому законодавчо визначений обсяг делегованих повноважень у компетенції органів місцевого самоврядування та сам їх характер не виправдано великий. Повноваження сформульовані переважно не чітко й не конкретно. Здійснювати більшість делегованих повноважень неможливо автономно від сфери власної компетенції. Тому й контроль, який здійснюють місцеві державні адміністрації за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованої сфери компетенції, є засобом впливу цих органів і на здійснення власних повноважень самоврядними органами [9].

Отже, важливим питанням, що потребує уваги, є відсутність дієвого механізму контролю за роботою органів місцевого самоврядування під час розгляду звернень громадян. Як зазначає Г. В. Гнатова, дана проблема потребує особливої уваги у зв'язку з тим, що саме ці представники народу найближчі до людей, тому мають достовірну інформацію про фактичні обставини тієї чи іншої справи (звернення). Зазначене питання потребує вирішення та відповідно проведення систематичної роботи, вона має бути підзвітною та підконтрольною як громадськості, так і органам державної влади, зокрема органам прокуратури [10].

На сучасному етапі розвитку особливої уваги потребує питання щодо звернення до органів місцевого самоврядування за допомогою електронної пошти або залишення звернення за допомогою ресурсних можливостей офіційних сайтів вказаних органів. Такий вид звернення широко застосовується, наприклад, у Великобританії (про це свідчить стаття багатьох вчених та правників, зокрема J. Toland «E-Petitions in Local Government: the case of Wellington City Council», L. Miller «E-Petitions at Westminster: the Way Forward for Democracy»). Популярність такого виду звернень обумовлена простотою в користуванні, оперативністю надходження звернення (петиції) та відкритістю суб'єктів, до яких адресовано звернення. Проте нині дане питання не знайшло свого належного законодавчого закріплення. Таким чином, під час розробки проекту Адміністративно-процедурного кодексу доцільно не лише закріпити право щодо направлення звернення електронною поштою, але й запровадити відповідні електронні приймальні для забезпечення можливості направлення на них звернень.

Таким чином, ч. 3 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» потребує внесення відповідних доповнень. Звернення може бути усним (викладене громадянином і записано посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надіслане поштою, факсом, електронною поштою, іншими засобами електронного зв'язку.

**Висновки.** Враховуючи викладене, можна зробити висновок про необхідність приведення законодавства до вимог сучасного життя та забезпечення втілення в правозастосовній діяльності принципів і норм Конституції України.

#### Список використаних джерел:

1. Янюк Н. Право громадян на звернення до органів влади: форми його реалізації / Наталія Янюк // Вибой та демократія – 2006. – № 1 (7). – С. 85–89
2. Тарануха В. П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В. П. Тарануха. – Ірпінь, 2003. – 13 с.



3. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Коломоєць Т. О. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с
4. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
5. Подьячев К. В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. пол. наук : спец. : 23.00.02 “Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии” / К. В. Подьячев. – М., 2007. – 19 с.
6. Адміністративно-процедурний кодекс України [Електронний ресурс] : Законопроект від 18 липня 2008 р. № 2789. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2789&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7)
7. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальної громади в Україні : монографія ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
8. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. – ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
9. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні : організаційно-правові засади [Електронний ресурс] : навчальний посібник / Ославський М. І. – К. : Знання, 2009. – 216 с. – Режим доступу : [http://ualib.com.ua/b\\_159.html](http://ualib.com.ua/b_159.html)
10. Гнатова Г. В. Шляхи вдосконалення роботи органів державної влади всіх рівнів зі зверненнями громадян як одного з основних чинників впевненості та довіри народу до влади / Г. В. Гнатова // Держава та регіони. – 2005. – № 2. – С. 62–64.

**ПОТІП М. М.,**  
викладач кафедри  
загально-правових дисциплін  
(Дніпропетровський  
гуманітарний університет)

УДК 347. 97 (477)

### ЩОДО ЯКОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглянуто фактори (процедури, процеси), що впливають на якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування під час надання послуг.*

**Ключові слова:** система управління якістю, суб'єкти послуг, процедура, система критеріїв здатності державного органу, адміністративна послуга.

*Рассмотрены факторы (процедуры, процессы) которые влияют на качество реализации компетенции органами государственной власти и местного самоуправления при предоставлении услуг.*

**Ключевые слова:** система управления качеством, субъекты услуг, процедура, система критериев способности государственного органа, административная услуга.

