

УДК 342.92

## ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗВЕРНЕННЯ

**Магда С. О.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри правосуддя  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В. Н. Каразіна

**Анотація** Статтю присвячено проблемі реалізації права громадян на звернення. Проаналізовано положення національного законодавства України про звернення громадян, визначено види відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про звернення. Окреслено перспективи реформування національного законодавства задля забезпечення реалізації права особи на звернення.

**Ключові слова:** звернення громадян, пропозиція, заява, скарга, відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян.

**Анотация** Статья посвящена проблеме реализации прав граждан на обращение. Проанализировано положение национального законодательства Украины об обращениях граждан, определены виды ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства об обращениях граждан. Очерчены перспективы реформирования национального законодательства с целью обеспечения реализации права лица на обращение.

**Ключевые слова:** обращение граждан, предложение, заявление, жалоба, ответственность на за нарушение законодательства об обращениях граждан.

**Annotation** the article is devoted to the realization of the rights of citizens to appeal. Analyzed the situation of the national legislation of Ukraine on citizens, defined responsibilities of persons guilty of violating the law on citizens' appeals. The prospect of reforming national legislation to ensure the right person for treatment.

**Key words:** treatment of citizens offer applications, complaints, responsibility for violation of legislation on citizens.

Звернення громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації є важливим засобом забезпечення реалізації прав та інтересів громадян. О. Чуб наголошує, що вони (звернення громадян) покликані забезпечити зворотній зв'язок між громадянином і державно-владними структурами, виявити громадську думку, суспільні інтереси, ставлення громадян до тих чи інших державних рішень [1, с. 126].

Будучи одним із найважливіших елементів адміністративно-правового статусу громадянина – право громадян на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб та службовців цих органів є абсолютним, необмеженим та невідчужуваним. Закон захищає права громадян на звернення проти «всякого» і кожного – проти невизначеного кола осіб. Не можуть бути прийняті законодавчі акти, що скасовують або обмежують це право. Кожна дієздатна особа вправі звертатися до будь-якої державної або недержавної організації, до будь-якої посадової особи з важливого для неї питання, маючи впевненість у тому, що її буде прийнято, а її звернення – зареєстровано і своєчасно розглянуто, підсумком чого буде мотивована відповідь про прийняте на підставах закону рішення [2, с. 213].

Конституційне закріплення про те, що усі 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 дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом

строк встановлює кілька принципових положень щодо реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів, а саме:

1) встановлюється право кожного громадянина на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів;

2) встановлюється зобов'язання органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк;

3) встановлюються види звернення громадян – індивідуальні чи колективні, письмові або усні, які мають за мету привернути увагу відповідних органів і посадових осіб до публічних або приватних проблем чи інтересів як окремих громадян, так і суспільства в цілому [3, с. 223-224].

І, якщо положення Конституції України про право громадян на звернення та види звернень не є предметом цього дослідження, то задекларовані обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк викликають значний інтерес не тільки з наукової точки зору, а і в широкого загалу. Саме на дослідження цього питання націлена ця робота.

Питаннями звернення громадян займалися такі вчені правники, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Г. Бребан, Ж. Ведель, В. С. Вільямський, І. П. Голосніченко, В. М. Горшенев, Є. Ф. Демський, О. П. Ємельяненко, О. С. Загребельний, М. Д. Загряцков, М. П. Каменська, І. С. Ковальчук, В. К. Колпаков, О. Є. Луньов, А. І. Марушак, Т. П. Мінка, О. Нестеренко, В. Г. Перепелюк, Н. Б. Писаренко,

В. І. Попов, В. І. Ремньов, Н. Г. Саліщева, С. С. Студенікін, М. М. Тищенко, Н. Хаманєва, О. О. Чуб та інші. Однак, належної уваги проблемам реалізації права громадян на звернення приділено не було. Саме цим обумовлена актуальність цього дослідження.

Підіграє науковий інтерес до вказаної проблематики значний масив справ, які розглядаються в судах з приводу порушення законодавства про звернення громадян. Приміром, мають місце непоодинокі випадки ненадання або неповного надання відповіді на звернення осіб міськими радами [4-5]; бездіяльність прокуратури щодо ненадання відповіді на звернення [6]; створення перешкод у отриманні належної письмової відповіді на звернення посадовими особами центрального ВДВС [7]; ненадання відповіді на звернення громадянина Головним управлінням Держгеокадастру [8] та інші.

Щоб з'ясувати причини порушення законодавства України про звернення громадян, розглянемо механізм розгляду звернень, процедуру прийняття рішення та направлення їх адресатам.

Відповідно до Розділу II Закону України «Про звернення громадян», при розгляді пропозицій (зауважень), органи державної влади і 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 (ст. 14 Закону). Що ж стосується розгляду заяв (клопотань) та скарг, то органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв чи скарг, зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань) та скарг (ст. 15, 16 Закону). Відповідно до ст. 19 Закону, органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних

збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; у разі визнання заяви чи скарги необгрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення; не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам; особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи. У разі необхідності та за наявності можливостей розгляд звернень громадян покладатиметься на посадову особу чи підрозділ службового апарату, спеціально уповноважені здійснювати цю роботу, в межах бюджетних асигнувань [9].

Звернення розглядаються і вирішуються у 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. На обгрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну. Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку (ст. 20 Закону).

Якщо орган державної влади, орган місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв чи скарг, не дотримуються наведених вимог, настає відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян.

Відповідно до ст. 24 Закону, особи, винні у порушенні наведеного Закону, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України [9].

Загальне правило цивільної відповідальності посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян міститься в Законі України «Про звернення громадян».

Відповідно до ст. 25 наведеного Закону, у разі задоволення скарги орган або посадова особа, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обгрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку.

Громадянину, на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому виразі визначається судом [9]. Проаналізувавши судові рішення з приводу відшкодування моральних збитків за порушення законодавства України про звернення громадян, ми дійшли висновку, що довести моральні збитки громадянам вкрай складно і часто суди відмовляють в задоволенні таких позовів [10–14 та ін.] або задовольняють позови частково та без належного обґрунтування [15–16 та ін.]

Звісно, що існують і інші законодавчі акти, які регламентують відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян, приміром, ст. 23, 1167, 1173, 1174, 1176 Цивільного Кодексу України [17]; Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» [18] та інші.

Адміністративна відповідальність за порушення права на звернення передбачена в ст. 212-3 КУпАП [19]. Відповідно до ч.ч. 7-8 наведеної норми, незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян», - тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Повторне протягом року вчинення цього порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, - тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин.

На наш погляд, таке покарання є достатньо м'яким за порушення права особи на звернення. Крім того, аналіз судової практики свідчить про те, що визнання особою своєї вини чи відсутність у справі компрометуючої чи іншої негативного характеру інформації на думку суду є обставиною, яка пом'якшує або взагалі скасовує відповідальність [20-23 та ін.]. При цьому, жоден із суддів не дійшов висновку, що невиконання вимог закону про звернення громадян порушує Конституцію України та законодавство про звернення та має бути обставиною, яка обтяжує відповідальність з огляду на окреслені порушення прав і законних інтересів особи.

Кримінальна відповідальність за порушення законодавства України про звернення громадян регламентована Розділом XVII Кримінального Кодексу України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» [24]. Проаналізувавши санкції статей за наведені злочини, особливу процедуру доказування в цій категорії злочинів, численні факти відкриття кримінальних справ та, як наслідок, лише переведення посадової чи службової особи на іншу посаду, вбачається за необхідне змінити систему покарання за такого роду злочини як таку, що не виконує покладені на неї функції.

Дієвим способом захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень є адміністративний позов.

Однак, яким би не було судове рішення, винесене з тієї чи іншої справи, особа після набрання постановою законної сили знову вимушена звертатися до того самого органу, його посадової чи службової особи з проханням повторного розгляду звернення, оскільки адміністративні суди не наділені правом приймати відповідні рішення за органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб цих органів, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян не залежно від форми власності. І, ми переконані, що якщо перелічених осіб не зупинив жоден із наведених видів відповідальності, то не змусить виконати свої обов'язки і постановою адміністративного суду. Що, як наслідок, продовжить повіряння особи в пошуку захисту своїх прав, свобод та інтересів.

З огляду на наведене, вбачається за необхідне не змінювати саму процедуру розгляду звернень громадян, а посилити відповідальність посадових та службових осіб за порушення законодавства України про звернення громадян. Зокрема, доповнити Закон України «Про звернення громадян» положенням відповідного змісту:

Після встановленого в судовому порядку факту порушення законодавства України про звернення громадян, автоматично розпочинати провадження про звільнення посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, керівників засобів масової інформації з займаної посади із неможливістю в подальшому займати будь-які посади на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування чи керівні посади на підприємствах, установах, організаціях, в об'єднаннях громадян або засобах масової інформації.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Чуб О. О. Конституційне право громадян на участь в управлінні державними справами: монографія / О. О. Чуб. – Х.: Одиссей, 2005. – 231 с.
2. Адміністративне процесуальне право: навч. посіб. / Т. П. Мінка, С. М. Альфоров, Р. В. Миронюк та ін.; за заг. ред. Т. П. Мінки. – Х.: Право, 2013. – 352 с.
3. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Є. Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
4. Ухвала Господарського суду Харківської області від 17.02.2015 р., справа № 922/641/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/45112267>.
5. Постанова Славутського міськрайонного суду Хмельницької області від 27.01.2015 р., справа № 682/3971/14-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/45194071>.
6. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 21.09.2015 р., справа № 826/16273/15

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/50907861>

7. Постанова Миколаївського окружного адміністративного суду від 21.05.2015 р., справа № 814/2344/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/49884407>

8. Постанова Тернопільського окружного адміністративного суду від 05.11.2015 р., справа № 819/3321/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53404724>

9. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відом. Верховн. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

10. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 12.11.09 р., справа № 2а-9901/11/2670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20257214>

11. Постанова Попільнянського районного суду Житомирської області від 11.04.2012р., справа № 2-а-878/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24464608>

12. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 04.08.2015 р., справа № 757/12185/15-ц // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/48517580>

13. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 15.08.2011 р., справа № 2-3442/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/17803886>

14. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 24.04.2014 р., справа № 2а-4774/12/2070 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38457585>

15. Постанова Варвинського районного суду Чернігівської області від 26.01.2009 р., справа № 2-а-4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/4511244>

16. Постанова Марганецького міського суду Дніпропетровської області від 18.01.2016 р., справа № 180/3464/15-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/55031652>

17. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відом. Верховн. Ради України. – 2003. – № №40-44. – Ст. 356.

18. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду: Закон України від 01.12.1994 р. № 266/94-ВР // Відом. Верховн. Ради України. – 1995. – № 1. – Ст. 1.

19. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відом. Верховн. Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

20. Постанова Могилівськ-Подільського міськрайонного суду Вінницької області від 22.08.2014 р., справа № 138/2465/14-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40246804>

21. Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 04.09.2012 р., справа № 3/2608/5687/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27811643>

22. Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 25.09.2013 р., справа № 3/759/5651/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33669826>

23. Постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 05.05.2015 р., справа № 3-2203/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/44008287>

24. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.