

РОБОТА ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН, ЯКІ НАДХОДЯТЬ ДО ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

КОВАЛЕНКО Володимир Вікторович – здобувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права навчально-наукового інституту права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 352.07(477)

В статті освещаются некоторые положения деятельности юридической службы органов местного самоуправления относительно реализации права граждан на обращения, а также предложенные пути совершенствования действующего законодательства в этом направлении.

Ключові слова: звернення громадян, юридична служба, органи місцевого самоврядування.

Положеннями Конституції України визначено, 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, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19) [1].

Отже, Україна повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Це право повинне включати: право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати

свої рішення тощо. Зазначені права особи повинні бути закріплені на законодавчому рівні та стосуватися всіх державних органів та органів місцевого самоврядування.

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керується чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади.

Ці питання є особливо актуальними в діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування зі звернень громадян. Мета статті полягає в наданні рекомендації щодо процедурного порядку врегулювання діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування у відносинах з громадянами.

Слід наголосити, що останнім часом було захищено ряд дисертаційних досліджень, присвячених процедурним питанням розгляду звернень громадян, як: О. К. Костюкевича [2], Г. М. Котляревської

[3], Л. А. Лазаренка [4], М. П. Міняйло [5], О. А. Мостової [6], І. І. Сіліч [7], В. П. Тарануха [8] тощо.

Враховуючи достатню кількість наукових праць із зазначеної проблематики, заслуговує на увагу позиція О. М. Бандурки та М. М. Тищенка, що зусилля юридичної науки повинні бути спрямовані на вдосконалення механізму розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян та можуть значною мірою сприяти зміцненню законності, правового статусу громадянина, посиленню охорони його прав і законних інтересів, відновленню їх у разі порушення [9, с. 114].

Тому одним із найважливіших напрямків зміцнення правопорядку є вдосконалення чинного законодавства, і насамперед адміністративно-процесуальних норм, що регламентують можливість здійснення й захисту суб'єктивних прав і свобод громадян.

Отже, важливим теоретичним аспектом реалізації права на звернення виступає аналіз категорії ефективності законодавчого регулювання в цій сфері, оскільки проблема вдосконалення законодавства – це перш за все, проблема визначення його ефективності. Необхідно реально уявляти ефективність правових приписів, а також точно знати, до яких результатів може привести її застосування [10, с. 3]. Ефективність реалізації права на звернення пов'язана з низкою факторів. Перш за все, до такого роду факторів слід віднести розвиненість процесуальних форм розгляду та вирішення по суті звернень громадян.

На прикладі Харківської міської ради хотілось вказати на кількість та характер звернень громадян та юридичних осіб з метою вироблення пропозицій щодо удосконалення діючого законодавства.

Так, до Харківської міської ради за перший квартал 2012 року надійшло 7074 письмових звернень громадян, що на 1,6% більше ніж у першому кварталі 2011 року. Безпосередньо в департаменти, управління, відділи та інші виконавчі органи міської ради надійшло понад 35,5 тис. службових листів, письмових та усних звернень громадян.

До громадської приймальні виконавчого комітету міської ради звернулись 1783

громадянина, що на 17% більше ніж у першому кварталі 2011 року, із них прийнято керівниками ради, її виконавчих органів та головами постійних комісій 462 громадянина.

За характером основних питань, що порушували громадяни в письмових зверненнях до Харківської міської ради чільне місце, як і у попередні роки, займали питання комунального господарства – 2554 (32,4%), житлової політики – 1708 (21,7%), соціального захисту – 1205 (15,3%), земельних відносин – 668 (8,5%).

Крім того, до міської ради надійшло 948 письмових і 163 усних звернень громадян з питання надання матеріальної допомоги. Як і раніше, за допомогою до виконавчого комітету міської ради зверталися найменш соціально захищені категорії громадян, люди похилого віку. Серед усіх звернень громадян, чий соціальний статус можливо було з'ясувати, 125 – члени багатодітних сімей, одинокі матері, 234 – учасники війни та бойових дій, більше 3,3 тис. інваліди, ветерани праці та пенсіонери.

У першому кварталі 2012 року до виконавчого комітету міської ради надійшло 6308 звернень юридичних осіб. У тому числі від народних депутатів України – 41, обласної ради – 31, облдержадміністрації – 242, міської ради – 229, адміністрацій районів – 334, органів прокуратури – 497, судів – 1844, інших закладів – 2479 [11].

Серед окремих напрямків вдосконалення роботи зі звернень громадян в органах місцевого самоврядування слід вказати, що рівень розвитку правових механізмів та технологічної основи функціонування органів публічної влади в розвинених країнах на сьогодні досяг надзвичайної мобільності та максимальної ефективності. Тому взаємодія громадян та публічних інституцій через інноваційні технології, у тому числі всевітню мережу Інтернет, стали звичайним явищем та невід'ємною складовою забезпечення державою прав людини. Новітні технології дають не тільки можливість спростити процес подання звернення заявниками, але й значно підвищує можливість вчасно й ефективно відреагувати на питання, поставлені у зверненні. Більше того,

електронна форма звернень до органів місцевого самоврядування є лише частиною цілісної системи електронного врядування, запровадження якої дає можливість зробити функціонування органів місцевого самоврядування більш прозорим, відкритим та демократичним.

Вважаємо, що в частині надання додаткового інструменту гарантування та реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами та звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій – можливості подавати звернення у формі електронного документу.

З цією метою пропонуємо викласти ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» у наступній редакції: «Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій, усній формі або у формі електронного документа пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги».

Запровадження звернення у формі електронного документу надасть можливість більш ефективно опрацьовувати звернення громадян юридичним службам органів місцевого самоврядування.

Важливим є також питання про чітке визначення завдань, які слід вирішити в ході роботи зі зверненнями громадян, які надходять до юридичної служби органів місцевого самоврядування. Як зазначає І. І. Сіліч, органи й посадові особи, які розглядають звернення громадян, повинні виходити з того, що обставини й факти, викладені в зверненні (більшою мірою це, безумовно, стосується таких звернень, як заяви (клопотання) і скарги), слід з'ясовувати з вичерпною повнотою й об'єктивністю в строки, встановлені законодавством, а при можливості – й у більш короткі строки. До найважливіших завдань провадження належать і чітке, правильне застосування як норм матеріального права, так і відповідних адміністративно-процесуальних норм. У прямій залежності від ефективності провадження за зверненнями громадян перебуває й вирішення такого його завдання, як належне виконання рішення, прийнятого за зверненням. Певна річ, що

кількість звернень і коло питань, що зачіпаються в них, служить досить об'єктивним критерієм для аналізу процесів, що відбуваються в суспільстві, є важливим показником якості роботи державних органів і їх посадових осіб. Виходячи з цього, великого значення набуває завдання визначення причин і умов, які сприяли конкретним порушенням прав громадян, здійснення заходів, спрямованих на недопустимість подібних фактів надалі [12, с. 93]. Отже, постає необхідність чіткого формулювання і закріплення завдань провадження у зверненнях громадян в Законі України «Про звернення громадян». Тому нормативне закріплення принципів та завдань діяльності щодо розгляду і вирішенню звернень громадян не тільки лежить в основі формування підходів до оптимізації відповідних процесуальних положень, а й відіграє важливу гарантуючу роль для забезпечення прав громадян.

Слід погодитись з О. К. Костюкевичем [2], що найбільш раціональним є підхід до питань процесуальної регламентації розгляду та вирішення звернень з урахуванням наявності певних стадій і етапів розвитку відповідних правовідносин. Практика свідчить, що відмова в прийнятті заяв без наявності законних на те підстав є фактами досить розповсюдженими.

З метою унеможливлення настання таких фактів у діючому законодавстві доцільно закріпити норму наступного змісту: «Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. За вимогою суб'єкта звернення або його представника, особа яка прийняла звернення, зобов'язана видати про це довідку з зазначенням свого прізвища, посади та дати отримання звернення або відобразити ці дані на копії звернення, яка повертається суб'єкту звернення».

З-поміж проблем реалізації права на звернення зостається проблема так званих формальних відписок, що практикуються окремими посадовими особами у відповідь на конкретні домагання громадян. Як правило, це пов'язано з тим, що відповіді на звернення громадянина формулюються

таким чином, що не дозволяють суб'єкту звернення мати чітке уявлення про позицію відповідного органу чи посадової особи відносно конкретних обставин справи. Можлива і ситуація, коли певні важливі обставини, що можуть конкретизувати цю позицію з того чи іншого боку, у відповідях на звернення громадянина не отримують свого висвітлення, в тому числі і обставини, пов'язані з чітким визначенням правових підстав прийнятого рішення. Це не тільки породжує повторні звернення, в тому числі і скарги, а й іноді і унеможлиблює реалізацію певних прав і інтересів громадян, оскільки пов'язано і з суттєвими моральними і психологічними витратами, і з відповідними часовими втратами. Саме тому проблема чіткого законодавчого закріплення вимог, що торкаються змісту відповіді на звернення громадян, набуває особливо значення.

Досліджуючи проблему щодо роботи зі зверненнями громадян, які надходять до юридичної служби органів місцевого самоврядування, слід вказати на одну з найбільш дієвих та ефективних гарантій забезпечення усього спектру прав і свобод людини і громадянина як юридичну відповідальність.

Значущість юридичної відповідальності обумовлена тією важливою обставиною, що будь-яке правове регулювання має починатись з ідеї, побудови концепції відповідних правових інститутів і на основі цієї концепції – створення відповідного масиву правових норм, а ідея відповідальності супроводжує всі нормативні системи від самого моменту їх виникнення. Саме тому без відповідальності неможливе імперативне регулювання суспільних відносин, яке є домінуючим у будь-якій сфері. Поряд з розвитком суспільства розвивались та вдосконалювались нормативні конструкції відповідальності в межах релігійних і етнічних нормативних систем, але найбільш різноплановими виявилися конструкції юридичної відповідальності [13, с. 6].

Таким чином, питання відповідальності за порушення права громадян на звернення повинні мати більш концентрований характер, їх слід закріпити у вигляді скла-

дів декількох правопорушень в адміністративному законодавстві, а саме передбачити відповідальність: за безпідставну відмову у прийнятті та реєстрації звернення, безпідставну передачу звернення іншому органу чи посадовій особі, порушення порядку реєстрації, розгляду звернення та прийняття по ньому рішення; за переслідування громадян через подання звернення та за примушування до подання звернення, а також за розголошення відомостей, що містяться у зверненнях; за неприйняття заходів щодо поновлення прав громадян, якщо необхідність такого поновлення передбачається рішенням по зверненню громадянина.

Отже, виконання прийнятого щодо звернення громадянина рішення є найважливішою умовою забезпечення прав громадян, опосередковує зміст і сенс подання звернення, підбиває підсумок діяльності у конкретній справі і в кінцевому рахунку сприяє підвищенню авторитету держави та її органів в очах громадян.

Література

1. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 47. – ст. 256.
2. Костюкевич О. К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. К. Костюкевич. – К., 2011. – 19 с.
3. Котляревська Г. М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Г. М. Котляревська. – К., 2011. – 20 с.
4. Лазаренко Л. А. Конституційне право на звернення людини і громадянина та його забезпечення в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Л. А. Лазаренко. – К., 2010. – 21 с.
5. Міняйло М. П. Адміністративно-

АНОТАЦІЯ

У статті висвітлюються деякі положення діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування щодо реалізації права громадян на звернення, а також запропоновані шляхи вдосконалення діючого законодавства у цьому напрямку.

правове забезпечення реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. П. Міняйло. – К., 2011. – 20 с.

6. Мостовой О. А. Адміністративно-правові та організаційні засади провадження за зверненнями громадян до органів виконавчої влади України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. А. Мостовой. – К., 2011. – 18 с.

7. Сіліч І. І. Гарантії забезпечення прав і свобод громадян в адміністративному процесі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. І. Сіліч. – Х., 2008. – 20 с.

8. Тарануха В. П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія

SUMMARY

In the article some positions of activity of legal service of organs of local self-government are illuminated in relation to realization of right for citizens on an appeal, and also offered ways of perfection of current legislation in this direction.

управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. П. Тарануха. – Ірпінь, 2003. – 20 с.

9. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.

10. Пашков А. С. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления / А. С. Пашков, Д. М. Чечот // Советское государство и право. – 1965. – № 8. – С. 3–11.

11. Інформація про кількість та характер звернень громадян та юридичних осіб, що надійшли до Харківської міської ради у І кварталі 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/informatsiya-pro-kilkist-ta-harakter-zvernen-gromadyan-ta-yuridichnih-osib-shcho-43699.html>

12. Сіліч І. І. Гарантії забезпечення прав і свобод громадян в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07/ Сіліч Іван Іванович. – Х., 2008. – 197 с.

13. Щербак О. И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления / О. И. Щербак. – К.: Наук. думка, 1980. – 131 с.