

## **Позасудові процедури захисту прав громадян України, які є суб'єктами в неконфліктних провадженнях**

*У статті розглядаються позасудові процедури захисту прав громадян, які є суб'єктами у неконфліктних провадженнях. У результаті аналізу встановлено низку недоліків та запропоновано шляхи їх усунення.*

**Ключові слова:** адміністративні процедури, захист прав громадян, неконфліктні провадження, звернення, скарга.

*В статье рассматриваются несудебные процедуры защиты прав граждан, которые являются субъектами в неконфликтных производствах. В результате анализа установлено ряд недостатков и предложено пути их устранения.*

**Ключевые слова:** административные процедуры, защита прав граждан, неконфликтные производства, обращение, жалоба.

Зі створенням систем адміністративних судів в Україні громадяни отримали дійовий механізм захисту своїх прав, які були порушені державними установами та організаціями. Проте в адміністративно-процесуальному праві існують також форми позасудового захисту прав громадян, що були порушені під час розгляду та вирішення справ по суті.

У цілому адміністративний процес - це порядок або встановлені правила, за якими реалізуються матеріальні норми адміністративного права. Як свідчать окремі дослідження, перш за все треба чітко закріпити в законодавстві принципи адміністративного провадження і насамперед тих, які забезпечують захист прав громадян під час такого провадження.

На даний час основним нормативним актом, який передбачає захист прав громадян як у судах, так і в позасудовому порядку, є Закон України «Про звернення громадян», проте існує ряд недоліків у цьому законі, як і в інших нормативних актах стосовно позасудового захисту суб'єктів не- конфліктних проваджень.

Метою даної статті є проведення аналізу згаданого закону та наукових розробок з метою внесення змін та доповнень щодо врегулювання певних правовідносин.

Питанням позасудового захисту прав громадян приділялася певна увага багатьма науковцями [1; 2; 3], проте більшість із них зупинилися на захисті прав громадян у судовому порядку і лише в конфліктних провадженнях.

Питання позасудового захисту прав громадян, тобто розгляд звернень, скарг і клопотань, детально в юридичній літературі не розглядалося. Разом з тим у законі, який згадувався, чітко вказано, що громадяни можуть звертатися до органів державної влади і місцевого самоврядування, керівництва підприємств, установ та організацій для відстоювання своїх прав і законних інтересів.

Судова система в Україні є недосконалою, про що свідчить постійне її реформування. Створення ж системи адміністративних судів стало певним кроком для поліпшення процесу захисту прав громадян, але разом з тим саме поняття суд для багатьох із наших співвітчизників є досить недосяжним. Адже хто захоче звертатися до суду, коли йому, наприклад, видали не таку довідку, провели не ті процесуальні дії, не виконали в повному обсязі вказані в заяві вимоги.

Більшість громадян вважає, що подібні дії органів виконавчої влади можна оскаржити вищому керівництву і це може призвести до бажаного результату.

Закон України «Про звернення громадян» надає таку можливість, і громадяни нею користуються. У законі передбачено три види звернень громадян: пропозиції (зауваження), заява (клопотання) та скарга [4]. Разом з тим, як зазначається в окремих працях, пропонується виділення такого окремого виду як запит, зумовлений бажанням заявника отримати роз'яснення (консультації) з питань, що належать до компетенції органу, до якого звертається громадянин [2].

Як свідчить практика, порушення прав та законних інтересів особи можуть проявлятися у протизаконних діях посадових осіб органів державної влади, перевищенні цими особами своїх владних повноважень, створенні перешкод для реалізації прав, покладанні на особу додаткових, непередбачених законом обов'язків чи обмеженні можливості користуватися певним соціальним благом. Цей перелік, на нашу думку, не є вичерпним, адже до нього можна включити дії посадових осіб, які не тільки перешкоджають реалізації прав громадян, а й шкодять їхній репутації, обмежують громадян у реалізації своїх прав тощо.

Загальним правилом є те, що захист прав громадян є необхідним і закономірним наслідком їх порушення. Таким чином, без порушеного права не може бути захисту.

У випадку порушення прав громадянина у неконфліктному адміністративному провадженні особливого значення набувають процедури розгляду звернень громадян та порядок розгляду цих звернень.

Перш за все слід зазначити, що в Україні законом «Про звернення громадян» встановлено чіткий порядок оформлення такого звернення. У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я та по батькові громадянина і викладено суть звернення та відповідні вимоги чи прохання.

Процедурні вимоги не передбачають, яким повинне бути звернення - усним чи письмовим, написане особисто чи через уповноваженого тощо [4]. Така невизначеність, на нашу думку, може призводити до необгрунтованої відмови у розгляді скарги, адже її неправильне оформлення є саме підставою для відмови у розгляді відповідно до ст. 5 згаданого закону.

Особливої уваги заслуговує питання про застосування мови звернення. Законом передбачено, що громадяни мають право звертатися українською чи іншою мовою, прийнятою для сторін. Проте в законодавстві не передбачено, що скарга громадянина повинна перекладатися, тому написання скарги, наприклад, англійською мовою може бути підставою для відмови у розгляді.

Рішення щодо звернення громадян та відповіді на них оформлюються відповідно до вимог законодавства про мови, проте тут не зазначено, чи відповіді мають бути перекладеними на мову, зрозумілу для заявника.

Таким чином, скарга, наприклад, на неправомірні дії працівника митниці на кордоні стосовно іноземця може залишитися нерозглянутою.

Важливим моментом у законодавстві є посилення на те, що забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Проте ця заборона носить декларативний характер. У Кодексі України про адміністративні правопорушення [5] відсутня стаття щодо відповідальності за вчинення подібних дій. Не передбачена відповідальність за такі дії і в окремих посадових інструкціях. Зазначене може призводити до порушень з боку посадових осіб прав громадян при розгляді звернень за результатами неконфліктних проваджень.

Процедура закону передбачає, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду. В разі незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням він також може звернутися до суду.

Зазначена норма не відповідає ст. 55 Конституції України [6], де зазначено, що громадянин може звернутися до суду без додаткових умов.

Законодавством також встановлено відповідні терміни розгляду скарг громадян, проте не встановлено термінів розгляду інших звернень, що може бути підставою для скарг.

Обмежено також термін подання скарги на рішення, що оскаржувалося. В даному випадку скарга може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту її прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються. Проте пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу.

В даному випадку є також певні порушення прав громадян. Слід зазначити, що місячного терміну для подання скарги в окремих випадках недостатньо. Іноді виникають обставини, коли громадянин не може подати скаргу після одного місяця, але ґрунтовних підстав для продовження терміну подання скарги немає. Тому є доцільним продовжити зазначений термін до двох місяців.

Скарги відповідно до ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в зазначений термін неможливо закінчити розгляд скарги, то керівник органу, до якого надійшла скарга, продовжує термін її розгляду. Проте загальний термін розгляду скарги не повинен перевищувати сорока п'яти днів [4]. У зазначеній нормі, на нашу думку, є недоліки, адже трапляються випадки, коли вирішити питання, яке згадано у зверненні, неможливо навіть після 45 днів. При цьому закон не дає можливості продовжувати термін розгляду скарги.

Особлива увага в питаннях позасудового захисту прав громадян у не-конфліктних провадженнях повинна приділятися особистому прийому громадян керівниками підприємств, установ та організацій. Усі звернення громадян, які подані на особистому прийомі, підлягають реєстрації. У випадку неможливості вирішення порушених в усному зверненні питань безпосередньо на особистому прийомі вони розглядаються в такому самому порядку, як і письмові звернення.

Як свідчить аналіз, у більшості випадків особистий прийом громадян керівниками не здійснюється, а якщо здійснюється, то формально. Особливо це стосується закритих державних установ, таких як СБУ, МВС України, Податкової адміністрації та ін.

Прийом громадян здійснюється в службових кабінетах керівників, вхід до яких контролюється підлеглими, які можуть вирішити питання про недопущення громадянина на особистий прийом без вказування причин.

Громадянину, в разі задоволення скарги, органи або посадові особи, які прийняли неправомірне рішення, повинні відшкодувати завдані йому матеріальні збитки, а на його вимогу і в порядку, встановленому законодавством, йому можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги.

Таким чином, ми бачимо, що основні правила розгляду звернень громадян та розгляду їхніх скарг встановлено законодавством України, зокрема, Законом України «Про звернення громадян». Проте в кожній галузі існують численні відомчі нормативні акти, що встановлюють певні правила розгляду звернень, у тому числі роботи зі скаргами.

В Україні понині немає єдиного кодифікованого акта щодо адміністративних процедур, що створює певні проблеми в процесі оскарження дій посадових осіб за прийняті неправомірні рішення.

Створення такого нормативного акта, який би об'єднував та враховував особливості адміністративного оскарження щодо неконфліктних проваджень, досить проблематичне. Разом з тим одним зі шляхів вирішення такої проблеми є більша деталізація загальної процедури підготовки та розгляду звернень громадян, зокрема скарг.

Необхідно чітко визначити етапи проходження скарги та підвищити відповідальність за їх порушення. Можливий також більш детальний підхід до визначення варіантів рішень за скаргами та введення обов'язкової процедури інформування громадян про наслідки розгляду скарги та процедури її розгляду.

Усім встановленим нормативними актами позасудовим процедурам захисту прав громадян у неконфліктних провадженнях притаманні загальні особливості, які можна визначити так: предмет та підстави оскарження, терміни прийняття до розгляду та вирішення поставлених у скарзі питань, порядок реєстрації та розгляду скарги, подання і розгляд повторної скарги в разі незадовільного розгляду попередньої, відповідальність за порушення існуючого порядку адміністративного оскарження.

Ці загальні особливості підлягають деталізації. Разом з тим суб'єкти неконфліктних проваджень повинні мати право реалізовувати свої права на скарги при проведенні особистого прийому. Організація особистого прийому повинна також бути чітко деталізована.

Заслуговує на увагу також і пропозиція щодо інформування громадян про процедури та етапи розгляду скарги. Такі дії будуть сприяти більш детальному розглядові звернень громадян.

### **Список використаних джерел**

1. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. - К. : Юрінком Інтер, 2004. - 528 с.
2. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Наук. думка, 2007. - 586 с.
3. Бандурка А. М. Адміністративний процес : учебн. / Бандурка А. М., Тищенко Н. М. - Х., 2001. - 254 с.
4. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. // Зб. нормативно-правових актів, що регламентують діяльність Державної інспекції МВС України / за заг. ред. С. Г. Коломійця, С. М. Протченка. - Донецьк, 2009. - 700 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. - К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова Єдність», 2008. - 781 с.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.