

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.951

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-69-74

Дніпров Олексій Сергійович,
доктор юридичних наук,
провідний науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права
e-mail: o.s.dniprov@gmail.com

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

Статтю присвячено аналізу механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян. Зазначено, що аналіз даного механізму доцільно здійснювати крізь призму дослідження таких правових категорій як «звернення», «процедура», «адміністративна процедура», «адміністративна процедура розгляду звернень громадян». З'ясовано, що адміністративна процедура розгляду звернень громадян – це регламентований на законодавчому рівні порядок вчинення уповноваженим суб'єктом (компетентним органом публічної влади) дій, які полягають у розгляді, у визначені законодавством терміни, відповідних пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) або скарг та повідомленні осіб, які звернулись до публічного органу про результати (наслідки) розгляду їх звернення.

Запропоновано під механізм адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян розуміти сукупність юридично-визначених засобів, за допомогою яких держава в особі уповноважених суб'єктів публічної адміністрації здійснює публічно-управлінський вплив на правові відносини, що спрямований на захист прав і законних інтересів особи, а також, у разі необхідності, на їх відновлення, який здійснюється з метою забезпечення законності як правового режиму соціально-політичного життя в державі. Вказано, що досліджуючи механізм адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян визначальну роль необхідно надавати його елементам. В межах даного дослідження було розглянуто такі структурні елементи як норми права та суб'єкти. Запропоновано суб'єктів, що виступають учасниками адміністративно-правових відносин щодо звернення громадян поділяти на дві групи: обов'язкові та факультативні. Визначено, що до обов'язкових суб'єктів варто віднести фізичних осіб, які подають звернення та суб'єкта, що здійснює розгляд даного звернення; до факультативних – осіб, в інтересах яких подається звернення, осіб, чії дії або бездіяльність оскаржується; осіб, які сприяють розгляду звернення.

Ключові слова: механізм адміністративно-правового регулювання, елементи, звернення громадян, адміністративні процедури, процедура розгляду звернень громадян, заяви, пропозиції, скарги.

Dniprov O. MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS

The article is devoted to the analysis of the mechanism of administrative and legal regulation of procedures for consideration of citizens' appeals. It is noted that the analysis of this mechanism should be carried out through the prism of the study of such legal categories as "appeals", "procedure", "administrative procedure", "administrative procedure for consideration of citizens' appeals". It turns out that administrative procedure for consideration of citizens' appeals is a procedure regulated at the legislative level by an authorized entity (competent public authority) for actions that consist in consideration, in the terms determined by the legislation, relevant proposals (comments), statements (petitions) or complaints and notifications of persons who have applied to a public body about the results (consequences) of consideration of their application.

It is proposed to understand the mechanism of administrative and legal regulation of procedures for consideration of citizens' appeals as a set of legally defined means by which the state, represented by authorized subjects of public administration, exercises public management influence on legal relations aimed at protecting the rights and legitimate interests of individuals and also, if necessary, for their restoration, which is carried out in order to ensure the rule of law as a legal regime of socio-political life in the state. It is indicated that when studying the mechanism of administrative and legal regulation of procedures for consideration of citizens' appeals, its elements should be given a decisive role. In the framework of this study, such structural elements as the rule of law and subjects were considered. It is proposed to divide the subjects acting as participants of administrative and legal relations concerning the address of citizens into two groups: obligatory and optional. It is determined that the obligatory subjects should include individuals who submit an application and the entity that reviews the application; to optional – persons in whose interests the appeal is filed, persons whose actions or omissions are challenged; persons who facilitate the consideration of the appeal.

Key words: mechanism of administrative and legal regulation, elements, appeals of citizens, administrative procedures, procedure of consideration of appeals of citizens, statements, proposals, complaints.

Постановка проблеми. Звернення громадян на сьогоднішній день можна визначити як одну із ефективних форм впливу на діяльність органів публічної влади. Так, громадяни України, у відповідності до встановлених законодавством вимог, можуть надсилати звернення з метою висвітлення своїх пропозицій,

зауважень, а також, у разі порушення їх прав та законних інтересів, скарг. Принагідно, що процедура звернення громадян має бути врегульованою на нормативно-правовому рівні й визначатися конкретними механізмами її реалізації. Одним із видів правового регулювання таких процедур виступає адміністративно-правове, яке, своєю чергою, здійснюється шляхом реалізації притаманному йому механізму, який «запускає» весь означений процес діяльності щодо звернення громадян в життя. Саме тому, механізм адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернення громадян потребує комплексного аналізу та дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями, пов'язаними із процедурами звернення громадян, а також їх відповідним адміністративно-правовим регулюванням займалися такі вчені-науковці як О. Балинська, О. Бандрука, Н. Бортник, І. Жаровська, Р. Ігонін, М. Кельман, В. Ковальчук, О. Кузьменко, Ю. Лагутов, І. Личенко, В. Макарчук, В. Новіков, О. Остапенко, С. Стеценко, Б. Стецюк, С. Сливка, Ю. Тихомиров, Ю. Шемшученко та інші. Проте, проблематика визначення понятійно-категоріального апарату механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернення громадян потребує оновленого наукового підходу, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

Мета статті – дослідити механізм адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян з подальшим виокремленням його дефініції та здійсненням аналізу адміністративних процедур розгляду звернення громадян.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш за все, доцільно підкреслити, що звернення громадян вважається одними із найпоширеніших правових засобів захисту своїх прав та інтересів. Традиційно, концепція інституту звернення громадян зводиться до розуміння його як спеціальної правової форми, що надає можливість особі, яка вважає, що її права можуть бути або були порушені звернутись до певного органу публічної влади з метою захисту та/або поновлення її прав. В свою чергу, інститут звернення громадян передбачає існування як індивідуальних, так і колективних звернень.

Окрім того, інститут звернення громадян є своєрідною формою громадського контролю, за допомогою якого виражаються погляди, пропозиції чи невдоволення громадян тими чи іншими діями органів публічної влади, які повинні бути розглянуті та з приводу яких необхідно прийняти рішення. Звернення громадян виступають однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [1, с. 149].

У науковій літературі (зокрема, М. Коротюк, О. Коротюк та С. Лисенко) під зверненням громадянина розуміють подану в державний орган, орган місцевого самоврядування або посадовій особі в письмовій чи усній формі або у формі електронного документа пропозицію, заяву або скаргу до державного органу, органу місцевого самоврядування [2, с. 6-7]. Аналізуючи наведену дефініцію, можна зробити висновок, що науковці, шляхом використання дедуктивного методу, сформулювали власне визначення на основі положень, викладених у Законі України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР. В свою чергу, сам Закон не містить поняття звернення громадян, безпосередньо виділяючи лише окремі види звернень, до яких відносить пропозицію (зауваження), заяву (клопотання) та скаргу.

Так, згідно ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР:

– пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства [3];

– заява (клопотання) – 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 підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо [3];

– скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [3].

Кожен із розглянутих видів звернень, у разі його надходження до відповідного органу публічної влади, є підставою для початку здійснення певних юридично значущих дій, тобто – адміністративних процедур розгляду звернень громадян, що є визначальним елементом адміністративно-правового регулювання звернень громадян.

В даному контексті доцільно визначити понятійно-категоріальний апарат, зокрема, з'ясувати поняття «процедура», «адміністративна процедура», «адміністративна процедура розгляду звернень громадян».

Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови та Словник української мови наводять ідентичні визначення процедури. Так, процедура – це офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [4, с. 1187; 5, с. 343].

Щодо тлумачення категорії «адміністративна процедура», то її визначено проектом Адміністративно-

процедурного кодексу України від 03.12.2012 № 11472 згідно якого адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок адміністративного провадження (тобто, сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням) [6]. Трансферуючи означене на інститут звернення громадян, можна зазначити, що адміністративна процедура розгляду звернень громадян полягає у регламентованому на законодавчому рівні порядку вчинення уповноваженим суб'єктом (компетентним органом публічної влади) дій, які полягають у розгляді, у визначені законодавством терміни, відповідних пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) або скарг та повідомленні осіб, які звернулись до публічного органу про результати (наслідки) розгляду їх звернення.

В даному випадку необхідно звернути увагу на те, що наявність означених адміністративних процедур обумовлює забезпечення взаємозв'язку публічної влади та громадянина (громадян), який полягає у вирішенні індивідуальних справ, пов'язаних із застосуванням правових (в першу чергу, конституційних та адміністративно-правових) норм до конкретних життєвих ситуацій й обставин. Принципово, що в даному випадку не береться до уваги кількісний критерій суб'єктів звернення, тобто, не має значення, чи звернення надійшло від одного громадянина (індивідуальне звернення) чи від декількох громадян (колективне звернення). Як показує чинне законодавство та практика застосування норм права, критерієм розмежування адміністративних процедур розгляду звернень громадян є лише вид такого звернення.

Ведучи мову про адміністративні процедури далі, необхідно зупинити увагу на їх характерних ознаках. Зокрема, Ю. Фролов до основних ознак адміністративних процедур відносить: 1) публічний характер та особливий суб'єктний склад; 2) нормативний характер; 3) індивідуальний характер; 4) стадійний характер; 5) особлива спрямованість [7, с. 696]. Схожі погляди висловлює й Н. Галіцина вказуючи, що адміністративні процедури: 1) застосовуються в публічній сфері; 2) регулюють порядок здійснення правозастосувальної діяльності; 3) охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів громадян і організацій; 4) встановлюють визначений порядок здійснення тих або інших дій; 5) характерний особливий суб'єктний склад; 6) закріплюються адміністративно-процесуальними нормами [8, с. 173-174]. Погоджуючись із позиціями авторів зазначимо, що до всього вищеперерахованого доцільно додати те, що наслідками вчинення адміністративних процедур розгляду звернень громадян є певний висновок у формі документа.

Одним із ключових завдань нашого дослідження є розгляд механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян. Доцільно зазначити, що конструкція даного механізму визначається сукупністю адміністративно-правових засобів, що застосовуються уповноваженими суб'єктами з метою недопущення посягань на вказані у зверненні права або законні інтереси громадянина. Така загальна конструкція механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян обумовлена концепцією інституту звернення громадян як правового засобу, що використовується в рамках конституційного, адміністративного, міжнародного права, а також низці процесуальних галузей права тощо.

Механізм адміністративно-правового регулювання процедури розгляду звернень громадян можна розглядати у вузькому та широкому розумінні. Так, у вузькому розумінні вказаний механізм зводиться до сукупності правових засобів, які впливають на суспільні відносини, що виникають у процесі звернення громадян та їх безпосереднього розгляду. У межах вузького підходу ключовими елементами виступають норми права як фундаментальний елемент механізму адміністративно-правового регулювання, а також суспільні відносини (адміністративно-правові відносини).

У широкому значенні механізм адміністративно-правового регулювання процедури розгляду звернень громадян, окрім названих елементів, включає низку інших, перелік яких у наукових колах не є вичерпним. В свою чергу, до таких елементів можуть бути віднесені: суб'єкти, правосуб'єктність, форми та методи, способи правового впливу та реалізації права, правопорядок, правова культура, правова свідомість, правовий режим законності, юридичні факти та інші складники.

Також варто зазначити, що механізм адміністративно-правового регулювання будь-якої процедурної діяльності, зокрема й тої, що пов'язана із розглядом звернень громадян, є уніфікованою системою різноманітних видів діяльності право регулятивного характеру (спрямування), в процесі реалізації яких втілюється в життя законодавче регулювання певних суспільних відносин, які виникають під час такої діяльності.

Досліджуючи механізм адміністративно-правового регулювання, не можна залишити поза увагою його складові елементи. В той же час, із урахуванням специфіки нашого дослідження, що безпосередньо пов'язане з процедурами розгляду звернень громадян, вважаємо за доцільне зупинити увагу лише на двох елементах механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян – нормах права та суб'єктах (в широкому розумінні останніх).

Одним з ключових елементів механізму загального адміністративно-правового регулювання виступає наявність правових норм, якими регулюється та або інша діяльність у визначеній сфері суспільного життя. Правові норми знаходять своє відображення у відповідних нормативно-правових актах, які визначають

«нормативність» та «правомірність» окремо взятої діяльності. Не становить виключення й розгляд звернення громадян, а також відповідні адміністративні процедури, які здійснюються під час такого розгляду.

З урахуванням викладеного, звернемось до положень Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Зокрема, розділ II «Порядок розгляду звернень громадян» розмежує адміністративні процедури розгляду кожного з видів звернень в окремих статтях. Проте, аналіз цих статей показує, що таке розмежування в повній мірі не відображає реальної єдності означених різновидів звернень.

Окрім наведеного Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, до числа нормативно-правових актів, які регулюють досліджувані нами питання, відносяться низка підзаконних нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України та різноманітних міністерств. Однак, визначальними в контексті нашого дослідження виступають наступні нормативно-правові акти:

– Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління: Наказ Міністерства юстиції України від 15.02.2017 № 388/5 [9];

– Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15.11.2017 № 930 [10];

– Про перевірку скарг і звернень громадян, що надійшли до Міністерства освіти і науки України щодо функціонування Національного авіаційного університету: Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.05.2016 № 487 [11].

Отже, говорячи про такий елемент механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян як норми права, можна зробити висновок, що в переважній більшості вони знаходять своє зовнішнє вираження у наказах різних міністерств (як приклад, Міністерства юстиції України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства внутрішніх справ України).

Говорячи про механізм будь-якого адміністративно-правового регулювання, особливим його елементом завжди виступатиме суб'єктна складова. Здійснивши аналіз Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, можна зробити висновок, що суб'єктів, що виступають учасниками адміністративно-правових відносин щодо звернення громадян доцільно поділяти на дві групи: обов'язкові та факультативні.

До обов'язкових суб'єктів (учасників) варто віднести фізичних осіб (громадян України), які подають звернення та суб'єкта (орган публічної влади або його посадова особа), що здійснює розгляд даного звернення. В свою чергу, до факультативних учасників належать: особи, в інтересах яких подається звернення, особи, чії дії або бездіяльність оскаржується; особи, які сприяють розгляду звернення.

У контексті розгляду адміністративних процедур, які пов'язані з розглядом звернень громадян, особливе значення відіграють суб'єкти, які здійснюють безпосередній розгляд вказаних звернень.

Висновки. Таким чином, резюмуючи викладене стосовно механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян можна зробити такі висновки.

По-перше, аналіз зазначеного механізму доцільно здійснювати крізь призму дослідження таких правових категорій як «звернення», «процедура», «адміністративна процедура», «адміністративна процедура розгляду звернень громадян».

По-друге, адміністративна процедура розгляду звернень громадян – це регламентований на законодавчому рівні порядок вчинення уповноваженим суб'єктом (компетентним органом публічної влади) дій, які полягають у розгляді, у визначені законодавством терміни, відповідних пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) або скарг та повідомленні осіб, які звернулись до публічного органу про результати (наслідки) розгляду їх звернення.

По-третє, під механізм адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян варто розуміти сукупність юридично-визначених засобів, за допомогою яких держава в особі уповноважених суб'єктів публічної адміністрації здійснює публічно-управлінський вплив на правові відносини, що спрямований на захист прав і законних інтересів особи, а також, у разі необхідності, на їх відновлення, який здійснюється з метою забезпечення законності як правового режиму соціально-політичного життя в державі.

По-четверте, досліджуючи механізм адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян визначальну роль необхідно надавати його елементам. У межах даного дослідження було розглянуто такі структурні елементи як норми права та суб'єкти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Цимбалюк В.І. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Young Scientist*. 2017. №5.1 (45.1). С. 149-154.
2. Коротюк М. Г., Коротюк О. В., Лисенко С. М. Про звернення громадян: Закон України: наук.-практ. коментар, судова практика, зразки документів. К.: ОВК, 2017. 398 с.
3. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст.256.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови; уклад. і голов. ред. В. Бусел. К. ; Ірпінь :

ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

5. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970-1980. Т. 8. 587 с.

6. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України. № 11472 від 03.12.2012. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

7. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. №3. С. 692-698.

8. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163-177.

9. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління: Наказ Міністерства юстиції України від 15.02.2017 № 388/5.

10. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15.11.2017 № 930.

11. Про перевірку скарг і звернень громадян, що надійшли до Міністерства освіти і науки України щодо функціонування Національного авіаційного університету: Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.05.2016 № 487.

REFERENCES:

1. Tsymbaliuk, V. I. (2017). Citizens' appeals as an important component of protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine. *Young Scientist*, 5.1 (45.1). 149-154 [in Ukrainian].

2. Korotiuk, M. H., & Korotiuk, O. V. (2017). On citizens' appeals: Law of Ukraine: scientific-practical. commentary, case law, sample documents. K.: OVK [in Ukrainian].

3. Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 № 393/96-VR [On citizens' appeals: Law of Ukraine of October 2, 1996 № 393/96-VR]. (1996, October 2). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 47, 256 [in Ukrainian].

4. Busel, V. T. (Eds.). (2005). *Great interpretative dictionary of contemporary Ukrainian language (with additional materials)*. K.: Irpin: VTF "Perun" [in Ukrainian].

5. Bilodid, I. (1973). *Dictionary of the Ukrainian language: in 11 volumes*. K.: Naukova dumka [in Ukrainian].

6. Project of Administrative Procedure Code of Ukraine. № 11472 from 03rd December 2012. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893 [in Ukrainian].

7. Frolov, Yu. M. (2013). Administrative procedures: content and features. *Forum prava*, 3, 692-698 [in Ukrainian].

8. Halitsyna, N. V. (2010). Administrative procedure as an institution of administrative process. *Forum prava*, 4, 163-177 [in Ukrainian].

9. About the statement of the Order of consideration of addresses and the organization of personal reception of citizens in the Ministry of Justice of Ukraine, its territorial bodies, the enterprises, establishments and the organizations belonging to the sphere of its management. (2017). Order of the Ministry of Justice of Ukraine from 15th February 2017 № 388/5 [in Ukrainian].

10. About the statement of the Order of consideration of addresses and the organization of carrying out personal reception of citizens in bodies and divisions of National police of Ukraine. (2017). Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine from 15th November 2017 № 930 [in Ukrainian].

11. On verification of complaints and appeals of citizens received by the Ministry of Education and Science of Ukraine regarding the functioning of the National Aviation University. (2016). Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine from 06th May 2016 № 487 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020