

КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

CONTROL OVER THE OBSERVATION OF THE LEGISLATION ON CITIZENS' APPEALS: CONCEPT AND CONTENT

Котляревська Г.М., доцент кафедри теорії держави і права
та конституційного права

Приватне акціонерне товариство

«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

У статті розкрито основні питання сутнісної характеристики контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян. Визначено поняття та структурні елементи контролю щодо звернень громадян. Прیدілено уваги висвітленню питання нормативного врегулювання здійснення контролю у досліджуваній сфері.

Визначено, що контроль щодо звернень громадян є оціночним поняттям, змістовне наповнення якого здійснюється як на теоретичному, так і на практичному рівнях, з урахуванням норм законодавства, що регулюють діяльність відповідних органів державної влади. Встановлено, що контрольна діяльність уповноважених суб'єктів у своїй структурі містить такі елементи: визначення характеру та строків контрольних заходів; залучення до контролю спеціалістів, представників громадськості; аналіз підсумків контролю, формування висновків і прийняття рішень; розробка заходів щодо виконання прийнятих рішень, вибір шляхів, форм, методів їх реалізації.

З'ясовано, що контроль щодо звернень громадян покладається на різні групи суб'єктів, які відрізняються як за правовим статусом, та і за обсягом компетенції. До таких суб'єктів віднесено: Верховну Раду України, народних депутатів України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Уповноваженого з прав людини, Верховну Раду АРК, державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій.

Визначено, що внутрішній контроль щодо звернень громадян є універсальним засобом забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади. Встановлено, що під час здійснення контролю щодо звернень громадян до уваги береться така інформація: 1) строки і повнота розгляду порушених питань; 2) об'єктивність та повнота перевірок, здійснених за зверненнями; 3) законність та обґрунтованість прийнятих рішень за результатами розгляду та вирішення заяв, скарг, пропозицій чи клопотань; 4) своєчасність виконання рішень та надання відповідей заявникам.

Проаналізовано типові недоліки та порушення, що допускаються суб'єктами владних повноважень під час розгляду та вирішення звернень громадян.

Ключові слова: контроль, звернення громадян, контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян, захист прав і свобод людини та громадянина, контролюючий орган.

The article has covered the key issues related to the constituent characteristics of the control over the observation of the legislation on citizens' appeals. The concept and structural elements of the control over citizens' appeals have been defined. The author has paid attention to highlighting the matter of statutory regulation of the performance of the control in the area under study.

It has been specified that control concerning citizens' appeals is an evaluative term details of which are implemented both at theoretical and practical levels with keeping in mind statutory provisions, which regulate activities of the relevant state authorities. The research has established that control activities of authorized entities have the following structural elements: determination of character and terms of control actions; involvement of experts, public representatives into the control; analysis of control findings, drawing conclusion and decisions making; development of measures for the compliance with the decisions made, choice of ways, forms and methods of their implementation.

It has been specified that control over citizens' appeals is entrusted to various groups of entities which differ both in a legal status and scope of jurisdiction. Such entities are represented by the Verkhovna Rada of Ukraine, people's deputies of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, Ombudsman, the Verkhovna Rada of Ukraine of the ARC, state administrations, village, settlement, city councils and their executive committees, as well as the ministries, other central executive bodies control subordinate to them enterprises, establishments and organizations.

The author has marked that internal control over citizens' appeals are a universal means for keeping the rule of law in activities of the executive authorities. It has been established that the following information is taken into account when exercising control over citizens' appeals: 1) terms and completeness of consideration of the raised issues; 2) impartiality and completeness of the examinations carried out at the petition; 3) legality and justification of decisions made as a result of examination and settlement of applications, complaints, proposals or petitions; 4) timeliness of decisions execution and provision of responses to applicants.

Common mistakes and violations made by power entities while examining and settling citizens' appeals have been analyzed.

Key words: control, citizens' appeals, control over compliance with legislation on citizens' appeals, protection of human and civil rights and freedoms, supervisory agency.

Актуальність теми дослідження. Забезпечення законності у діяльності суб'єктів владних повноважень досягається у процесі їх діяльності, а в деяких випадках – і під час реалізації громадянами наданих їм прав, свобод та законних інтересів (зокрема, у разі подання ними звернення до органів державної влади), що має прояв у: по-перше, сприянні запобіганню вчинення публічними службовцями порушень норм чинного законодавства, виявленні та усуненні передумов виникнення таких правопорушень; по-друге, припиненні правопорушень у разі їх вчинення; по-третє, відновленні порушених прав громадян. Важливою умовою забезпечення ефективності функціонування інституту звернення громадян в Україні є впровадження дієвого механізму контролю за дотри-

манням законодавства у вказаній сфері, що одночасно виступає гарантією забезпечення законності у діяльності суб'єктів владних повноважень.

Більше того, контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян є способом забезпечення «зворотного зв'язку», за допомогою якого уповноважені суб'єкти (яких визначено у ст. 28 Закону України «Про звернення громадян» [10]) отримують інформацію про результати розгляду та вирішення заяв, скарг та пропозицій громадян, а також про допущені порушення та помилки, які можуть призвести до неналежного виконання приписів законодавства. А тому теоретична та практична значимість проведеного дослідження, яке є надзвичайно своєчасним та актуальним, не викликає сумнівів.

Стан наукового дослідження питання. Дослідженню складних та суперечливих питань, які стосуються теоретичних проблем розгляду та вирішення звернень громадян, приділяло свою увагу чимало теоретиків та практиків. Вагомий внесок у розробку загальних засад здійснення контролю у цій сфері зробили такі вітчизняні вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушко, А.М. Новицький, В.Г. Перепелюк, В.С. Цимбалюк, Ю.С. Шемшученко та ін. При цьому, проаналізувавши науковий масив щодо досліджуваної тематики, можемо зазначити, що теоретичне підґрунтя контролю щодо дотримання законодавства про звернення громадян потребує наукового переосмислення, зокрема, щодо визначення змісту та особливостей такого контролю, виокремлення системи органів, яких уповноважено на його здійснення.

Метою статті є дослідження поняття та змісту контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян.

Виклад основного матеріалу. Передусім необхідно акцентувати увагу на тому, що поняття «контроль» походить від французького слова «controle» та перекладається як перевірка або спостереження з метою перевірки. У лексичному плані «контроль» визначається як: 1) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [8, с. 521]; 2) перевірка, а також постійне спостереження з метою перевірки та/або нагляду [9].

Аналіз наукової літератури дає підстави зробити висновок щодо відсутності єдиної дефініції «контроль», оскільки за своїм змістом зазначене поняття є різностороннім та багатоаспектним. Так, в залежності від цільового напрямлення контролю, останнє можна тлумачити як: форму, вид діяльності, принцип, функцію.

На думку В.П. Беляєва, контроль, з одного боку, – це невід'ємний елемент функції державного управління, складова будь-якого роду робіт, а з іншої – самостійна функціонально відокремлена діяльність, яка дістає, своєю чергою, виразу у свідомій, цілеспрямованій, позитивно організуючій діяльності творчого характеру [2, с. 15]. Як уявляється, контроль, будучи важливою функцією державного управління, є органічно пов'язаним з іншими його функціями та як складовий елемент є присутнім при їх реалізації. Отже, маючи самостійне значення у здійсненні державного управління, контроль, у той же час, є допоміжним елементом, стадією реалізації кожної управлінської функції.

Разом із тим, деякі вчені визначають зміст поняття «контроль», акцентуючи увагу на його кінцевій меті. Так, зокрема Г.В. Галішчина вказує, що контроль є систематичним спостереженням і перевіркою процесу функціонування відповідного об'єкту з метою виявлення його відхилень від заданих параметрів. У такому випадку зміст контролю полягає у тому, що суб'єкт управління здійснює перевірку з урахуванням того, як об'єкт управління виконує його вказівки [4, с. 29]. У свою чергу, В.М. Гаращук більш широко визначає мету контролю, зокрема, вказує на те, що контроль, будучи перевіркою, а також спостереженням, має на меті протидію чогось небажаного, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [5, с. 8].

Справедливою видається думка Ю.П. Битяка, який зазначає, що без організації та здійснення контролю є неможливою належна робота державного апарату, інших підконтрольних державі структур. Контроль також постає одним із дисциплінуючих чинників поведінки громадян [3, с. 244].

Змістовне наповнення контролю здійснюється як на теоретичному, так і на практичному рівнях, з урахуванням норм законодавства, що регулюють діяльність відповідних органів державної влади, що, подекуди, надає місце для застосу-

вання розсуду. Вищезазначене обумовлює можливість визначення контролю як оціночного поняття, що у своєму змісті поєднує два нерозривних рівні, а саме: об'єктивну сутність та суб'єктивну спрямованість, що у загальному може надавати чітко виражений або неявний результат.

Що стосується контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян (далі – контроль щодо звернень громадян), то можливим є його визначення як функції управління, яка полягає в перевірці уповноваженими суб'єктами дотримання органами державної влади або місцевого самоврядування у їх діяльності положень Закону України «Про звернення громадян» та інших нормативно-правових актів про звернення громадян та отримання інформації щодо якості та результативності розгляду та вирішення заяв, скарг, пропозицій та клопотань.

Контрольна діяльність у своїй структурі містить такі елементи: визначення характеру і строків контрольних заходів; залучення до контролю спеціалістів, представників громадськості; аналіз підсумків контролю, формування висновків і прийняття рішень; розробка заходів щодо виконання прийнятих рішень, вибір шляхів, форм, методів їх реалізації [12, с. 242]. Щодо рішень за результатами розгляду та вирішення звернень громадян, то їх повинно бути чітко сформульовано та обґрунтовано, вчасно доведено до виконання, а також обов'язково надано для ознайомлення заявникам. При цьому органи, яких уповноважено здійснювати контроль щодо звернень громадян, зобов'язані надавати фактичним виконавцям організаційно-методичну допомогу в реалізації рішень.

Відповідно до ст. 28 Закону України «Про звернення громадян», контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснюють Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, й районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій [10]. Таким чином, контроль щодо звернень громадян покладається на різні групи суб'єктів, які відрізняються як за правовим статусом, так і за обсягом компетенції.

Для більшості із зазначених органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, здійснення функції контролю щодо звернень громадян має загальний характер та, відповідно, становить лише незначну частину від їх діяльності, яка може реалізовуватись як у межах конкретної системи органів, так і виходити за вказані межі. Видається, у межах здійсненого дослідження можливою видається характеристика повноважень щодо здійснення контролю за зверненнями громадян окремих із них.

Так, відповідно до положень Конституції України, Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Відповідно до наданих їй повноважень, безпосередньо або через свої органи здійснює контроль за забезпеченням конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян України, дотримання законів та інших актів, які приймає, а також за діяльністю посадових осіб, яких обирає, призначає або затверджує. Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада України може утворювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України [6].

Аналіз нормативно визначених завдань та функцій Верховної Ради України (та відповідно її комітетів) дозволяє зробити висновок про те, що це орган державної влади, який не здійснює постійного та безпосереднього

контролю щодо законності процедур розгляду звернень громадян. Контроль, здійснюваний Верховною Радою України, є опосередкованим та, як правило, стосується виняткових ситуацій, які мають значення для держави в цілому, та для її економічних, політичних інтересів зокрема. Як приклад, контроль щодо звернень громадян Верховною Радою України може здійснюватися у випадку оскарження масового одночасного застосування працівниками органів Національної поліції зброї або інших спеціальних засобів при порушенні громадського порядку тощо.

Здійснення парламентського контролю за дотриманням суб'єктами владних повноважень конституційних прав і свобод людини і громадянина покладається на Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України. Так, відповідно до положень ст. 17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [11], Уповноважений з прав людини Верховної Ради України приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян». До основних повноважень Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України при здійсненні контролю щодо звернень громадян належить: відкриття провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина; направлення звернення за належністю в орган, до компетенції якого віднесено розгляд справи, та здійснення безпосереднього контролю за розглядом такого звернення. Окрім того, Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України наділено правом на здійснення перевірок законності діяльності суб'єктів владних повноважень щодо безпосереднього дотримання ними приписів законодавства щодо своєчасності розгляду звернень громадян та надання обґрунтованих відповідей. Така діяльність спрямовується на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень. Окрім того, відповідно до покладених на Кабінет Міністрів України повноважень, він вживає заходи для того, щоб забезпечити виконання в повному обсязі підконтрольними органами обов'язків та, як наслідок, заслуховує звіти щодо результатів їх діяльності (такі звіти можуть містити інформацію щодо: статистичних даних, практики розгляду звернень громадян з тих чи інших питань), доповіді та інформацію про стан речей в певних галузях державного управління. Така контрольна діяльність має загальний характер, яка не пов'язана з реалізацією функцій державного управління у конкретно визначеній сфері.

Суттєвим для забезпечення законності у державному управлінні, зокрема, при застосуванні процедур щодо розгляду звернень громадян, є внутрішній контроль, який виконується у відповідних органах їх керівниками або спеціально створеними підрозділами чи окремими спеціалістами [1, с. 228]. Наприклад, у Міністерстві юстиції України для здійснення узагальнення та аналізу звернень громадян, контролю за їх виконанням створюється Департамент комунікації, документообігу та контролю; у Національній поліції України спеціальний контроль здійснює Служба з діловодства органу поліції, а загальний – керівники органів чи підрозділів поліції.

Суб'єкти внутрішнього контролю щодо звернень громадян характеризуються такими ознаками: по-перше, організаційна наближеність до діяльності, яка контролюється; по-друге, здатність оперативно реагувати на недоліки, яких було виявлено, і швидко усувати порушення законності. Вказаний вид контролю є універсальним засобом забезпечення законності діяльності органів виконавчої влади. Така його властивість має прояв у тому, що під час здійснення

заходів контролю, незалежно від поставленої цілі, відбувається обов'язкова перевірка відповідності діяльності працівників вимогам закону та підзаконних актів.

Разом із позитивними моментами, внутрішньому контролю властиві і деякі негативні ознаки. Так, Г.В. Атаманчук зазначає, що внутрішній контроль багато у чому є ненадійним, тому що покладається на тих, хто сам приймає управлінські рішення або бере участь у їх підготовці та виконанні. У цьому випадку практично усе залежить від психологічної установки людини, яка володіє відповідними повноваженнями [1, с. 231].

Щодо законності процедур розгляду звернень громадян до органів виконавчої влади, то контроль може здійснюватися у таких формах: перевірка, звітування, проведення нарад, надання дозволів або згоди на вчинення окремих дій. За загальним правилом, під час здійснення контролю щодо звернень громадян до уваги береться така інформація: 1) строки і повнота розгляду порушених питань; 2) об'єктивність та повнота перевірок, здійснених за зверненнями; 3) законність і обґрунтованість прийнятих рішень за результатами розгляду та вирішення заяв, скарг, пропозицій чи клопотань; 4) своєчасність виконання рішень та надання відповідей заявникам.

На результативність контрольних заходів щодо звернень громадян безпосередньо впливає діяльність щодо аналізу недоліків та порушень, що виникають під час розгляду та вирішення суб'єктами владних повноважень різних видів звернень. При цьому, до типових недоліків та порушень при розгляді звернень громадян можна віднести такі:

– ненадання відповіді на звернення у строк, визначений ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» або з порушенням цього терміну (не пізніше: 15 днів, якщо звернення не потребують додаткового вивчення; 1 місяця з дня надходження (загальний строк); 45 днів, якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо) [10];

– надання відповіді не по суті порушених у зверненні питань;

– надання відповіді на скаргу без проведення попередньої фактичної перевірки викладених заявником обставин;

– безпідставна передача заяв та скарг для розгляду іншим органам та неповідомлення про це громадянина;

– надання необґрунтованої відмови у задоволенні заяви чи скарги;

– безпідставна відмова у прийнятті звернення, безпідставне повернення громадянину звернення без розгляду;

– ненадання роз'яснення щодо порядку оскарження рішення, прийнятого за результатами розгляду заяви чи скарги;

– незалучення до розгляду заяви чи скарги громадянина (за наявності його прохання);

– розголошення відомостей про особисте життя заявника (громадян) без його (їх) згоди чи іншої інформації, якщо це порушує права і законні інтереси громадян [7].

Як уявляється, інформація, що міститься у зверненнях громадян, має значення для покращення якості та ефективності діяльності суб'єктів владних повноважень. Типове значення того чи іншого явища, тенденції розвитку, реалізації реформ можна зафіксувати з достатньою достовірністю на основі даних аналізу великої кількості фактів, які є у зверненнях та їх моніторингу. Отриманий результат залежить від характеру групування звернень. Тому посадові особи, які займаються аналізом та узагальненням звернень громадян, здійснюють контрольні заходи, повинні володіти необхідними методами статистичної і соціологічної обробки даних в залежності від видів звернень, характеру їх змісту, соціального становища автора, його місця проживання тощо [7].

Висновки. Отже, контроль щодо звернень громадян є функцію управління, яка полягає у перевірці уповноваже-

ними суб'єктами дотримання органами державної влади або місцевого самоврядування у їх діяльності положень Закону України «Про звернення громадян», інших нормативно-правових актів про звернення громадян та отримання інформації щодо якості та результативності розгляду, а також вирішення заяв, скарг, пропозицій та клопотань.

При цьому, контроль щодо звернень громадян покладатиметься на різні групи суб'єктів, які відрізняються як за правовим статусом, так і за обсягом компетенції. Для більшості із контролюючих органів, визначених Законом України «Про звернення громадян» (Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, й районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі

комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій) здійснення функції контролю щодо звернень громадян має загальний характер та, відповідно, становить лише незначну частину від їх діяльності, яка може реалізовуватися як у межах конкретної системи органів, так і виходити за її межі.

Разом із тим, аналіз стійких наукових розробок дає змогу виокремити такі форми здійснення контролю щодо звернень громадян: перевірка, звітування, проведення нарад, надання дозволів або згоди на вчинення окремих дій, під час яких до уваги береться така інформація: 1) строки і повнота розгляду порушених питань; 2) об'єктивність та повнота перевірок, здійснених за зверненнями; 3) законність і обґрунтованість прийнятих рішень за результатами розгляду та вирішення заяв, скарг, пропозицій чи клопотань; 4) своєчасність виконання рішень та надання відповідей заявникам.

ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: Юрид. лит., 1997. 400 с.
2. Беляев В.П. Контрольная форма деятельности как средство правовой политики. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2004. № 4. С. 12–23.
3. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Харків: Право, 2003. 576 с.
4. Галімшина Г.В. Державний контроль на автомобільному транспорті в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2010. 245 с.
5. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: навчальний посібник. Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. 55 с.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Методичні рекомендації по роботі із зверненнями громадян: для керівників та інших посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств, організацій, об'єднань громадян. Суми, 2019. 23 с.
8. Новый тлумачний словник української мови: у 3 т. / укладачі: В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. Київ: Вид-во «АКОНІТ», 2006. Т. 1. 926 с.
9. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. Москва: Русский язык, 1990. 917 с.
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
11. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
12. Ткачова Т.М. Актуальні питання дотримання законодавства про звернення громадян в ОВС України: відомчий контроль та прокурорський нагляд. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 82. Ч. 3. С. 239–246.