

УДК 342 (477)

Г. М. Котляревська

доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права
Приватного акціонерного товариства
«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ЩОДО ВТІЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ СУБ'ЄКТОМ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті висвітлено принципи, на яких повинна ґрунтуватися діяльність органів публічної адміністрації щодо розгляду звернень громадян як фундаментальних засад та вихідних положень такої діяльності, що опосередковано впровадженням загальноприйнятого міжнародною спільнотою підходу до публічного адміністрування.

Встановлено, що розгляд звернень громадян являє собою цілеспрямовану сукупність дій, що забезпечують погодження і координацію праці з метою досягнення суспільно значимих цілей та вирішення поставлених завдань, яких зазначено у змісті звернення.

Розглянуто критерії дотримання принципів верховенства права та належного врядування під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації, а також їх нормативне вираження на рівні спеціального законодавства.

Ключові слова: звернення громадян, принципи, суб'єкт публічної адміністрації, належне врядування, верховенство права.

Актуальність теми дослідження.

Розвиток сучасної моделі правового регулювання механізму взаємовідносин держави і суспільства характеризується тенденцією щодо збільшення свободи та рівності громадян в усіх сферах суспільних відносин. Не виключенням є сфера публічного управління, головним завданням якої є служіння народові й національним інтересам. Проявом тенденцій демократизації управлінського впливу є створення інституту звернень громадян, яким забезпечено участь громадян в управлінні публічними справами. Згідно положень ст. 40 Конституції України, кожен має 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 [1].

Суб'єкти публічної адміністрації при здійсненні діяльності щодо розгляду звернень громадян мають слідувати єдиним принципам, що об'єктивуються у фундаментальні основи здійснення правозасто-

совчої діяльності. Дослідження питання дотримання принципів адміністративного права під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації є необхідним та актуальним, з огляду на тенденції до євроінтеграції та підвищення уваги інститутів громадянського суспільства по відношенню до реалізації дискреційних повноважень суб'єктів публічного адміністрування.

Стан наукового дослідження. Проблематика специфіки інституту звернень громадян стала об'єктом наукових досліджень В.Б. Авер'янова, С.С. Алексеєва, О.В. Андрійко, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, С.В. Ківалова, В.К. Кононова, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, А.О. Селіванова, М.М. Тищенко, В.І. Шишкіна та багатьох інших. При цьому, проаналізувавши науковий масив щодо досліджуваної тематики, можемо зазначити, що не дивлячись на вже існуючий науковий масив, дослідженню питань, пов'язаних із висвітленням відповідності основоположним принципам адміністративного права під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації, у науковій літературі уваги майже не приділялося.

Виклад основного матеріалу. Аналіз положень чинного законодавства України

та наукових доробків дає змогу стверджувати, що суб'єктом публічного адміністрування є учасник суспільних відносин, який здійснює погоджений вплив на конкретні суспільні відносини за допомогою конкретно визначених методів, інструментів, форм та має на меті забезпечення публічного інтересу. До ознак, які характеризують систему суб'єктів публічної адміністрації можна віднести те, що:

1) це певним чином узгоджена і організована система органів, яка не є ієрархічно побудованою, однак має діяти узгоджено, цілеспрямовано, уникаючи дублювання функцій та зайвої бюрократичності;

2) суб'єктом виступає держава, а метою діяльності суб'єктів публічної адміністрації є забезпечення публічного інтересу – тобто інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп;

3) публічна адміністрація опирається на владні повноваження, виконуючи публічні функції;

4) діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство;

5) публічна адміністрація діє на основі комплексу інструментів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних, через застосування методів правового регулювання, типу узгодження, переконання, стимулювання, примус тощо.

Відзначимо, що особливості розгляду звернень суб'єктами публічної адміністрації полягають у такому: звернення, які підлягають розгляду, мають стосуватися виключно компетенції суб'єкта публічної адміністрації; звернення розглядаються у порядку, якого опосередковано специфікою функціонування конкретного суб'єкта публічної адміністрації; результати розгляду звернень, яких було подано до суб'єктів публічної адміністрації, можуть бути оскарженими в адміністративному та судовому порядку тощо.

Не можна залишити поза увагою і той факт, що належне врядування детермінується через дотримання принципів адміністративного права під час розгляду звернень громадян та їх вірне тлумачення суб'єктом публічної адміністрації.

Разом із тим, не зважаючи на міжгалузеву значущість та різносторонні аспекти

поняття «принцип», у науковій літературі досі існують різні думки щодо визначення вказаного поняття. Так, у перекладі з латинської мови поняття «принцип» означає «початок», «першооснова», «первинність». У тлумачному словникові української мови «принцип» визначається як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку; особливість, якої покладено в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось [8, с. 693].

П.М. Рабінович та М.І. Хавронюк вказують, що принципи є своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів, проміжною ланкою, яка поєднує суспільні здобутки цивілізації з практичною реалізацією норми права [6]. У той же час, Л.С. Явич вказує, що принципами необхідно вважати ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються у змістові правових норм та є об'єктивно зумовленими матеріальними умовами існування суспільства [10, с. 64].

Призначення принципів у праві полягає у тому, щоб здійснювати узагальнене закріплення засад суспільного ладу; забезпечувати однотипне формулювання норм права; забезпечувати їх вплив на суспільні відносини шляхом правового регулювання та інших видів правового впливу [7, с. 224]. Не виключенням являється і функціональне вираження інституту звернень громадян, яке потребує детермінування через однотипність практичного підходу.

І в цьому аспекті необхідно вказати, що загалом процес розгляду звернень громадян являє собою цілеспрямовану сукупність дій, що забезпечують погодження і координацію праці з метою досягнення суспільно значимих цілей та вирішення поставлених завдань, яких зазначено у змісті звернення. Під час здійснення суб'єктами публічної адміністрації діяльності щодо розгляду звернень, мають бути дотриманими принципи адміністративного права, що трансформуються у вихідні теоретичні положення, основні засади (ідеї), якими керуються органи державної вико-

навчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень та інші суб'єкти публічної адміністрації під час розгляду звернень громадян.

Разом із тим, принципами адміністративного права є основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями та способи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Наголосимо, що до мегапринципів адміністративного права належить принцип верховенства права та принципи належного врядування.

Також необхідно зауважити, що серед принципів верховенства права виділяють такі: принцип законності; принцип юридичної визначеності; принцип заборони свавілля; принцип доступу до незалежного та безстороннього суду; принцип дотримання прав людини; принцип заборони дискримінації та рівності перед законом [2]. Кожного із зазначених принципів має бути дотримано під час розгляду звернень громадян, що має прояв у такому:

принцип законності під час розгляду звернень означає здійснення суб'єктами публічної адміністрації своєї діяльності щодо розгляду звернень громадян у суворій відповідності до чинної Конституції України, законів та підзаконних актів, згідно зі встановленою у законодавстві компетенцією. Сутність принципу законності корелює з тими положеннями Закону України «Про звернення громадян», якими встановлено, що суб'єкт публічної адміністрації: має приймати рішення під час розгляду заяв (клопотань) відповідно до чинного законодавства (ст. 15); не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам (ст. 19); обов'язково розглядати звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку (ст. 7) тощо. Натомість вимоги щодо розгляду пропозицій та скарг «відповідно до чинного законодавства» не вказано. З однієї сторони, вказане є очевидно аксіоматичним, проте доцільним уявляється внести відповідну конкретизацію до ст. 14 та ст. 16 Закону України «Про звернення громадян»;

дотримання принципу юридичної визначеності під час розгляду звернень оз-

начає, що порядок розгляду звернення та рішення, які приймаються суб'єктом публічної адміністрації, мають бути передбачуваними. При цьому, передбачуваність означає, що процедура розгляду звернення суб'єктом публічної адміністрації має бути чітко визначеною, форма рішення – загальновідомою, а результат розгляду звернення має бути сформульовано з достатньою мірою чіткості (бути легко доступним), щоб особа мала можливість спрямовувати свою поведінку. Тобто кожен суб'єкт, який підпадає під дію результатів розгляду звернень, має чітко розуміти наслідки, які матиме для нього їх застосування. Сутність принципу юридичної визначеності має прояв у розділі II Закону України «Про звернення громадян», що має назву «Порядок розгляду звернень громадян», де чітко визначено терміни розгляду звернень громадян, встановлено основні засади розгляду різних видів звернень, права громадянина та обов'язки суб'єкта публічної адміністрації під час розгляду звернень;

принцип заборони свавілля під час розгляду звернень громадян означає, що суб'єкти публічної адміністрації мають діяти безсторонньо, неупереджено, пропорційно та ефективно і у будь-якому випадку – у межах власної компетенції, визначеної у нормативному порядку. Сутність принципу заборони свавілля корелює з таким положеннями як, наприклад, ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», яка містить чітко визначені обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг.

Крім того, необхідно звернути увагу на заборону зловживання дискреційними повноваженнями під час розгляду звернень. Правомочність суб'єкта публічної адміністрації на застосування дискреційних повноважень закріплено у нормативно-правових актах без прямої вказівки на це. Наприклад, у відповідності до положень ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», 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. Проте які саме повноваження будуть реалізованими вказаними суб'єктами для цього, законом не зазначено. Уповноважений суб'єкт публічної адміністрації має їх самостійно обрати з урахуванням фактичних обставин, що стосуються звернення, та наявних у нього повноважень, яких закріплено законом. Крім того, поняття «об'єктивної перевірки» є оціночним, тому уповноважений суб'єкт має альтернативу вибору повноважень, які забезпечуватимуть його об'єктивність;

принцип доступу до незалежного та безстороннього суду теж має прояв під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації, адже саме суд покликано захищати та охороняти права, свободи та законні інтереси приватних осіб від порушень, рішень та бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Цей принцип виражається у ст. 17 Закону України «Про звернення громадян», де вказано, що рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду в термін, передбачений законодавством України;

принцип дотримання прав людини під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації означає визнання найвищою цінністю людину, її прав і свобод, усіх інших цінностей зокрема, держава і закон – є вторинними. Проявом цього принципу можна вважати положення ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», якою забезпечується право на свободу думки і слова (ст. 34 Конституції України) при поданні звернення; ст. 10 Закону України «Про звернення громадян», якою встановлено заборону розголошення відомостей, що містяться у зверненнях (ст. 31 Конституції України) [1; 5]. Безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності суб'єктів публічної адміністрації має бути дотримано. Жодна інша мета не може слугувати підставою для обмеження чи скасування основних прав і свобод особи;

сутність принципу заборони дискримінації та рівності перед законом під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації корелює з такими положеннями Закону України «Про звернення громадян» як ст. 7, відповідно до якої забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення [5].

Наступний «мегапринцип», якому мають слідувати суб'єкти публічної адміністрації під час розгляду звернень, є принцип належного врядування, що передбачає забезпечення участі у прийнятті рішень, прозорості та неупередженості під час прийняття рішення, дотримання підзвітності.

Щодо участі у прийнятті рішень під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічного адміністрування, то ст. 18 Закону України «Про звернення громадян» закріплено право громадян: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень [5].

Прозорість під час розгляду звернень суб'єктами публічного адміністрування забезпечується через зобов'язання суб'єктів публічного адміністрування таким чином організувати своє функціонування, щоб процеси та належне інформаційне забезпечення були доступними приватним особам для ознайомлення. Вказане може досягатися шляхом інформування суб'єктами публічної адміністрації населення

через засоби масової інформації, офіційні веб-сайти, інформаційні стенди тощо про поточні справи, заплановані заходи та прийняті рішення.

Принцип ефективності під час розгляду звернень суб'єктами публічної адміністрації полягає у застосуванні оптимально-можливих, раціональних та результативних засобів для досягнення мети розгляду звернення, а також використання суб'єктом публічної адміністрації індивідуально-визначених методик та форм діяльності. Для забезпечення принципу ефективності під час здійснення розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації має застосовуватися метод кількісних змін, тобто збільшення структурного складу працівників, створення нових підрозділів, використання нових методик та форм діяльності, а також метод якісних змін, а саме – наукова організація праці, яка полягає у впровадженні досягнень науково-технічного прогресу у діяльність працівників, які б найбільше враховували особливості окремого звернення.

Ефективність, крім іншого, відображається через оперативність (строковість), що під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації має прояв у чітко визначених строках. Так, Законом України «Про звернення громадян» чітко визначено терміни, протягом яких суб'єкт публічної адміністрації, до якого звертаються, повинен розглянути звернення. Відповідно, 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.

Однак проаналізувавши судову практику, а саме справи про порушення права на звернення громадян, дає змогу стверджу-

вати про присутність випадків порушення принципу оперативності (строковості). Прикладом такого порушення є Постанова по справі № 802/858/16-а Вінницького окружного адміністративного суду, по якій розглянуто факт порушення строків розгляду звернення [3].

Ефективність під час розгляду звернень громадян включає вимогу доцільності, що опосередковує вибір найбільш оптимальних із передбачених законом інструментів публічного адміністрування для досягнення мети розгляду звернень громадян.

Висновки. Проаналізувавши принципи, на яких ґрунтується діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо розгляду звернень громадян, приходимо до висновку, що вони є вихідними теоретичними положеннями, основними засадами (ідеями), якими керуються у своїй діяльності стосовно прийняття, попередньої обробки, розгляду звернень громадян суб'єкти, якими здійснюється погоджений вплив на конкретні суспільні відносини за допомогою конкретно визначених методів, інструментів, форм, та які мають на меті забезпечення публічного інтересу.

При цьому суб'єкти публічного адміністрування мають слідувати принципам належного врядування та верховенства права, що опосередковано впровадженням загальноприйнятого міжнародною спільнотою підходу до публічного адміністрування. Разом із тим, виокремлення та конкретизація принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо розгляду звернень обґрунтовується і необхідністю підвищення довіри до влади, а тому потребує подальшого дослідження.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. 2014. 376 с.
3. Постанова у справі № 802/858/16-а. Вінницький окружний адміністративний суд. *Єдиний державний реєстр судових рішень* URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58531623>
4. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо елек-

- тронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19>
5. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
 6. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: навчальний посібник. Київ : Атіка, 2004. 464 с.
 7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2004. 656 с.
 8. Словник української мови: в 11 томах. Т. 7. 1976. 723 с. URL : <http://sum.in.ua/s/pryncyp>
 9. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.
 10. Явич Л.С. О принципе научности в работе советского государственного аппарата. *Правоведение*. 1967. № 2. С. 60–64.

Котляревская А. М. Воплощение принципов административного права при рассмотрении обращений субъектом публичной администрации

В статье освещены принципы, на которых должна основываться деятельность органов публичной администрации по рассмотрению обращений граждан как фундаментальных принципов и исходных положений такой деятельности, что опосредованно внедрением общепринятого международным сообществом подхода к публичному администрированию.

Установлено, что рассмотрение обращений граждан представляет собой целенаправленную совокупность действий, обеспечивающих согласование и координацию работы с целью достижения общественно значимых целей и решения поставленных задач, которых указано в содержании обращения.

Рассмотрены критерии соблюдения принципов верховенства права и надлежащего управления при рассмотрении обращений граждан субъектами публичной администрации, а также их нормативное выражение на уровне специального законодательства.

Ключевые слова: *обращения граждан, принципы, субъект публичной администрации, надлежащее управление, верховенство права.*

Kotliarevska H. M. On the implementation of the principles of administrative law during examining appeals by a public administration entity

The article covers the principles which should be a basis of the activities of public administration authorities in terms of the examination of citizens' appeals as pillars and background of such activities that is conditioned by introducing the international common approach to public administration.

It has been established that examination of citizens' appeals is an object-oriented set of actions which maintain conformity and coordination of work to achieve socially important goals and to solve assigned tasks mentioned in a request.

The author has considered criteria of observance of the principles of the rule of law and good governance during the examination of citizens' appeals by public administration entities as well as their statutory expression at the level of special legislation.

Key words: *citizens' appeals, principles, public administration entity, good governance, rule of law.*