

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.18>

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЗВЕРНЕННЯМ ГРОМАДЯН: ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

Колеснікова М.В.,*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
ORCID: 0000-0003-3060-158X***Татарінова К.В.,***студентка третього курсу
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
ORCID: 0009-0008-8061-7444*

Колеснікова М.В., Татарінова К.В. Механізм адміністративного провадження за зверненнями громадян: правові аспекти та особливості реалізації.

Стаття присвячена висвітленню особливостей механізму подання та розгляду адміністративних проваджень за зверненням громадян. Встановлено, що ефективність захисту прав, свобод і законних інтересів громадян від будь-яких категорій порушень суб'єктами владних повноважень прямопропорційно залежить від результативності нормативно-правового регулювання гарантії здійснення конституційних прав, у тому числі права громадян на звернення. З'ясовано тлумачення терміну «адміністративне провадження», дефініція котрого закріплена в правових нормах Закону України «Про адміністративну процедуру» задля ґрунтовного розуміння юридичного значення даного адміністративно-правового інституту. З метою отримання можливості забезпечення найбільш об'єктивної оцінки дієвості адміністративних проваджень за зверненням громадян в Україні, було досліджено зарубіжний досвід деяких країн з практики реалізації розглядуваної правової категорії. Як наслідок, встановлено певні індивідуальні відмінності в порядку здійснення права на звернення, однак у міжнародній площині виявлена абсолютна ефективність механізму реалізації права на звернення. Проаналізувавши чинне законодавство України, було визначено, що в Україні класифікація звернень громадян обумовлює виокремлення трьох видів звернень: пропозиція (зауваження), заява (клопотання) і скарга. Для окреслення послідовності здійснення адміністративно-процесуальних правовідносин у даній сфері, було охарактеризовано систему стадій адміністративного провадження за зверненням громадян з подальшим роз'ясненням значення адміністративно-правового механізму розгляду звернень громадян. Спираючись на наукове-дослідне опрацювання тематики, досліджено класифікацію суб'єктів провадження за зверненнями громадян. У статті наведено статистичні дані, котрі синтезують кількість поданих громадянами України звернень до різних державних органів. З'ясовано, що звернення громадян поділяються на письмові й усні, унаслідок чого проаналізовано ключові правові аспекти подання та розгляду звернень громадян до органів публічної адміністрації. Узагальнено, що адміністративні провадження за зверненням громадян мають певні особливості реалізації, проте вони є дієвим інструментом та процесуальним засобом захисту громадянин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: адміністративне провадження; заява; звернення громадян; пропозиція; процедура; скарга; суб'єкти владних повноважень.

Kolesnikova M.V., Tatarinova K.V. Mechanism of administrative proceedings on citizens' appeals: legal aspects and peculiarities of implementation.

The article is devoted to highlighting the features of the mechanism for submission and consideration of administrative proceedings at the request of citizens. It is established that the effectiveness of the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens from any categories of violations by the subjects of power directly proportionally depends on the effectiveness of the legal regulation of the guarantee of the exercise of constitutional rights, including the right of citizens to appeal.

The interpretation of the term «administrative proceedings», the definition of which is enshrined in the legal norms of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure», is clarified for a thorough understanding of the legal meaning of this administrative and legal institution. In order to provide the most objective assessment of the effectiveness of administrative proceedings at the request of citizens in Ukraine, the foreign experience of some countries in the practice of implementing the legal category under consideration has been studied. As a result, certain individual differences in the procedure for exercising the right to appeal have been established, but in the international plane, the absolute effectiveness of the mechanism for exercising the right to appeal has been revealed. Having analyzed the current legislation of Ukraine, it was determined that in Ukraine the classification of citizens' appeals determines the allocation of three types of appeals: proposal (comment), application (petition) and complaint. In order to outline the sequence of implementation of administrative procedural legal relations in this sphere, the system of stages of administrative proceedings on citizens' appeals has been characterized with further explanation of the importance of the administrative and legal mechanism for considering citizens' appeals. Based on the research study of the subject, the classification of subjects of proceedings on citizens' appeals is studied. The article presents statistical data that synthesize the number of appeals submitted by citizens of Ukraine to various state bodies. It is found that citizens' appeals are divided into written and oral, as a result of which the key legal aspects of submitting and considering citizens' appeals to public administration bodies are analyzed. It is generalized that administrative proceedings at the request of citizens have certain features of implementation, but they are an effective tool and procedural means of protecting citizens from violations by the authorities.

Key words: administrative proceedings; citizens' appeals; complaint; procedure; statement; subjects of power; suggestion.

Постановка проблеми. Як відомо, держава через створену систему органів державної влади й органів місцевого самоврядування прагне забезпечити належний механізм реалізації прав і свобод людини та громадянина, заохочуючи громадян до участі в управлінських процесах. Серед інструментів даного процесу виокремлюють інститут звернень громадян як засіб демократизації всієї системи публічного управління. Відтак, звернення є не тільки адміністративно-правовим способом захисту прав громадян, а й результативним способом контролю за гарантією законності діяльності органів публічної адміністрації.

Мета даної наукової статті полягає в здійсненні ґрунтовного аналізу механізму адміністративних проваджень за зверненням громадян з визначенням ключових правових аспектів та особливостей реалізації.

Стан опрацювання проблематики. Аналізом правових аспектів даної тематики займалися такі вчені як С.А. Гебеш, Г.М. Котляревська, М.М. Малетич, О.І. Петелька та ін., наукові праці яких допомогли розкрити основоположні особливості розглядуваної правової категорії. Питання адміністративних проваджень за зверненням громадян має велику науково-теоретичну основу дослідження, що підтверджує актуальність цієї теми.

Виклад основного матеріалу. Аподиктично актуальною проблемою України, насамперед, на даному етапі турбулентної ситуації, спричиненої збройною агресією російської федерації, є формування та забезпечення валідного механізму правового регулювання взаємовідносин між державою та суспільством. Водночас триваючі в Україні євроінтеграційні процеси, а також акомодация чинного законодавства до міжнародно-правових стандартів створюють додаткову потребу в абсолютному гарантуванні реалізації невід'ємних прав громадян, закріплених нормами Конституції України.

Відтак, на рівень ефективності захисту прав, свобод і законних інтересів громадян від будь-яких форм порушень з боку суб'єктів владних повноважень впливає результативність нормативно-правового регулювання забезпечення основоположних конституційних прав, зокрема права громадян на звернення, що є дієвим інструментом у системі адміністративного процесу. Підтвердженням даної тези виступає позиція О.І. Петельки про те, що за допомогою норм адміністративного процесуального права можливо гарантувати захист прав та інтересів громадян у секторі державного управління [1, с. 125].

Адміністративні провадження за зверненням громадян характеризуються бінарним поняттям: як правовий інститут, а також як окремий вид адміністративно-процесуальної діяльності. Дослідивши зміст широкого діапазону наукових праць з адміністративно-процесуального права, нами не виявлено єдиного підходу до трактування поняття «адміністративне провадження». Втім, тлумачення даного терміну закріплено п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з яким адміністративне провадження – сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта [2].

Перш ніж перейти до дослідження особливостей адміністративних проваджень за зверненням громадян в Україні, вважаємо за доцільне проаналізувати зарубіжний досвід в рамках даного питання, що дозволить здійснити об'єктивну оцінку специфіки й дієвості вітчизняного механізму розгляду зазначеного виду адміністративних проваджень. Таким чином, М.М. Малетич у своїй дисертаційній праці наголошує: адміністративні провадження є ключовим елементом державно-правових реформ держав Європейського Союзу, бо трансформація правової матерії, її форм та властивостей сприяє досягненню єдиних цілей і цінностей більшості європейських країн [3, с. 35].

Характерним аспектом розглядуваного правового інституту є те, що конституціями й національним законодавством держав-членів Європейського Союзу встановлюється різний термінологічний ряд щодо права на звернення: у Естонії – право подання меморандумів, заяв і петицій; у Польщі – право подання петиції, пропозиції й скарги; у Латвії – право на звернення; у Литві – право на подання петиції та інше [4, с. 44]. Втім, у широкому колі зарубіжних держав право на звернення громадян не регламентується спеціальним законодавством. Наприклад, у Франції, Литві та Великобританії право громадян на звернення закріплено тільки конституційними нормами.

На нашу думку, доречним етапом дослідження розглядуваної тематики є аналіз Інформаційної довідки, підготовленої Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит комітету Верховної Ради України «Міжнародний досвід законодавчого регулювання права громадян на звернення» [5], зміст котрої надає наступні інформаційні дані:

- в Іспанії право на звернення громадян закріплено в Конституції й Законі «Про Право подачі петиції», згідно з яким петиція охоплює скаргу, пропозицію, прохання або ініціативу;
- у Литві право громадян на подання петиції (заяв, скарг, пропозицій) гарантується Конституцією, а процедуру їх розгляду встановлено нормами Закону «Про Петиції». Однак заява не буде визнана петицією у випадку зловживання заявником цим правом;
- у Чехії Конституцією гарантується право на подання петиції (це може бути запит, скарга чи пропозиція), а Законом «Про Право на петицію» встановлено, що кожен має право на звернення з приводу питань, які мають державний або інший загальний інтерес [5].

Таким чином, проаналізований сектор інформації дає підстави стверджувати, що кожна зарубіжна держава має власні особливості щодо забезпечення та реалізації права на звернення громадян. Це обумовлюється різними видами звернень, колом суб'єктів їх подання, нормативно-правовою основою тощо. Втім, у міжнародній площині інститут адміністративних проваджень за зверненням громадян окреслюється очевидною ефективністю та дієвістю, що підтверджується кількістю відкритих проваджень даного виду в різних країнах. Як наслідок, у розвинених, правових зарубіжних державах право на звернення громадян, і зокрема захист цього права, гарантується не тільки на законодавчому рівні, а й характеризується валідністю практичного здійснення.

На відміну від зарубіжних держав, в Україні нормативно встановленою є класифікація звернень громадян з виокремленням наступних видів: пропозиція (зауваження), заява (клопотання) й скарга [6]. Закон України «Про звернення громадян» детально трактує кожний з видів звернення громадян, ґрунтовно розкриваючи сутність кожного з них.

Попри чітко регламентовану систему класифікації адміністративних проваджень, характерним аспектом є те, що кожному з них, зокрема адміністративним провадженням за зверненням громадян, притаманна виключно власна структура. Відповідно, кожна структура охоплює стадії провадження, котрі забезпечують впорядковану послідовність здійснення адміністративно-процесуальних правовідносин. На нашу думку, у своїй науковій праці С.А. Гебеш найбільш широко тлумачить поняття «стадія» в адміністративному провадженні, згідно з якою його визначено як елемент, котрий демонструє характеристику юридичного процесу чи комплекс однорідних процесуальних дій конкретних учасників процесуальних правовідносин, що реалізуються у встановлений період з метою досягнення чіткої процесуальної мети [7, с. 71].

Таким чином, кожна стадія адміністративного провадження має особливу внутрішню структуру. У цілому, існує єдина константа стадій адміністративного провадження за зверненням громадян: 1) подання громадянином відповідного виду звернення й прийняття останнього органом владних повноважень; 2) безпосередній розгляд справи компетентним суб'єктом; 3) ухвалення рішення; 4) потенційний перегляд рішення у разі оскарження; 5) виконання рішення. Усвідомлюючи аподиктичну важливість кожної стадії, пропонуємо здійснити детальне дослідження механізму подання та розгляду адміністративних проваджень за зверненням громадян.

Здійснивши системний аналіз певного кола наукових праць, нами було виявлено різноманітність площини визначення сутності поняття «механізм». Втім, його трактують як сукупність певних методів і засобів, які використовуються для досягнення конкретно поставлених цілей. На нашу думку, дуже влучною є позиція Г.М. Котляревської, котра пояснює, що адміністративно-правовий механізм розгляду звернень громадян доречно розуміти як спосіб санкціонованого впливу з боку

суб'єктів управління на ті суспільні відносини, котрі стосуються забезпечення належних умов для реалізації права на звернення, що здійснюється завдяки комплексному використанню заходів, які виконуються органами державної влади [8, с. 230].

Дослідження механізму розгляду адміністративних проваджень за зверненням громадян, насамперед, передбачає етап окреслення кола суб'єктів, котрі беруть участь у правовідносинах стосовно безпосереднього розгляду звернень громадян. Спираючись на законодавчу основу та теоретичну базу, Г.М. Котляревська, на нашу думку, надала найбільш валідну класифікацію суб'єктів провадження за зверненнями громадян, виокремивши чотири основних групи:

1) перша група – це суб'єкти, що звертаються (дієздатні громадяни України, особи без громадянства, іноземці);

2) друга група – це особи, які здійснюють розгляд звернення (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства тощо);

3) третя група – це суб'єкти, котрі сприяють розгляду звернень, тобто забезпечують певною інформацією, необхідною для прийняття виваженого рішення (представник організації, трудового колективу та ін.);

4) четверта група – це особи, що наділені повноваженням подавати звернення в інтересах відповідного громадянина, тобто є представниками (наприклад, адвокатом) [8, с. 230-231].

Виходячи зі статистичних даних, адміністративні провадження за зверненням громадян найчастіше спричинені поданням скарг громадянами на правопорушення, скоєні органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. Зважаючи на численний діапазон таких правопорушень, розглянутий вид адміністративних проваджень є доволі дієвим інструментом для захисту порушених прав і свобод громадян.

Важливо зробити акцент на тому, що для суб'єктів, які займаються розглядом звернень громадян і приймають рішення стосовно останніх, характерним аспектом є їх приналежність до системи суб'єктів публічного адміністрування. У процесі діяльності суб'єкти публічної адміністрації щодо розгляду звернень громадян повинні дотримуватись принципів адміністративного процесуального права, котрі трансформуються у базові засади, які підлягають стабільній реалізації органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування тощо під час розгляду звернень громадян.

Презюмовано, що механізм подання й розгляду звернень громадян окреслюється чітко визначеним комплексом дій, котрі гарантують узгодження і скоординованість праці задля досягнення суспільно важливої мети й виконання поставлених завдань, що наводяться у змісті відповідного звернення. Статистичні дані, які узагальнюють кількість поданих громадянами України звернень до різних державних органів, демонструють широкий спектр використання даного інституту та, відповідно, велику кількість адміністративних проваджень за зверненнями громадян.

Наприклад, до Кабінету Міністрів України в період з січня по червень 2024 року надійшло 11 582 індивідуальних і колективних звернень, адресованих від 170 394 громадян з усіх регіонів України (це на 32,5% перебільшує кількість звернень за відповідний період попереднього року) [9]. До Державної податкової служби України та її територіальних органів з січня по червень 2024 року від 15 894 громадян надійшло 14 747 звернень, з яких 13 518 – письмові звернення громадян; 1097 усних звернень, поданих засобами телефонного зв'язку; 132 звернення, які були подані на особистому прийомі [10].

Відтак, як зазначає О. Будь, у своїй сукупності звернення громадян класифікують на письмові й усні [11, с. 168]. Згідно з ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою [6]. Слід наголосити, що контактним центром є державна установа під назвою «Урядовий контактний центр», відповідні регіональні контактні центри, а також наразі є доступ до опрацювання певних звернень громадян за допомогою системи «єдиного входу». Крім того, на основі Урядового контактного центру було сформовано спеціалізовані «гарячі лінії» для подання звернень громадян. Таким чином, процедура усних звернень громадян характеризується чітко встановленою внутрішньою будовою, що включає сукупність різноманітних стадій у залежності від цілей і функцій, котрі реалізуються публічною адміністрацією управлінських дій.

Г.М. Котляревська у своєму дисертаційному дослідженні зазначає про наступну систему стадій здійснення механізму усного звернення громадян: 1) безпосереднє подання звернення громадянином до компетентних органів державного управління (наприклад, скарги на діяльність відповідної посадової особи або пропозиція по вдосконаленню її діяльності); 2) розгляд звернення тим суб'єктом, на адресу котрого адресовано звернення; 3) доведення результатів розгляду відповідного звернення до суб'єкта звернення [8, с. 263]. Важливо наголосити, що суб'єктом подання усного

звернення є як громадянин України, так і особа, котра знаходиться на території України на законних підставах.

У результаті отримання усного звернення через контактні центри або телефонні «гарячі лінії», відбувається фіксація такого звернення: формується електронна реєстраційна картка, де робиться запис персональних даних про суб'єкта подання звернення й інформація про саме звернення, а також для кожного усного звернення присвоюється індивідуальний номер. У тому випадку, коли усне звернення не містить належної інформації про персональні дані суб'єкта подання звернення, воно ідентифікується як анонімне й не реєструється (окрім звернень щодо корупційних правопорушень).

Стосовно розгляду усних звернень на особистому прийомі, то, згідно зі ст. 22 Закону України «Про звернення громадян», усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому ж порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду громадянина повідомляється письмово або усно, за бажанням громадянина [6].

Щодо письмових звернень громадян, то, у порівнянні з усними зверненнями, стадійність механізму письмових звернень є абсолютно еквівалентною, тобто має тотожні три стадії. Відповідно, першою стадією є процес донесення письмового звернення до компетентного суб'єкта. Дане питання вичерпно регулюється положенням ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», де зазначено, що письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства, а також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення) [6].

У письмовому зверненні надаються необхідні персональні дані про суб'єкта подання та належним чином викладається сутність заяви/скарги/пропозиції. У випадку недотримання вищезазначених вимог, письмове звернення не приймається й протягом 10 днів з дня його надсилання повертається заявнику з відповідно наданими роз'ясненнями.

Стосовно звернень громадян, поданих в електронній формі, на них поширюються загальні вимоги як до всіх видів письмових звернень. Важливо додатково наголосити, що у разі надсилання письмового звернення в електронному форматі обов'язково зазначається електронна пошта для отримання результатів розгляду звернення.

Зазначаючи про порядок розгляду письмових звернень і доведення їх результатів до відома суб'єкта подання, слід вказати, що ті звернення, котрі відповідають усім вимогам оформлення й подані за встановленою чинним законодавством України процедурі, в обов'язковому порядку підлягають прийняттю й розгляду компетентними суб'єктами владних повноважень. В Україні на законодавчому рівні встановлена заборона на необґрунтовану відмову стосовно прийняття й розгляду звернень, зважаючи на статтю, віросповідання, вік тощо.

Термін розгляду звернень громадян для всіх видів звернень є ідентичним. Згідно зі ст. 20 Закону України «Про звернення громадян», 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 (у встановлених законом випадках строк може бути продовжено, але він не може перевищувати сорока п'яти днів) [6]. Дані часові рамки є імперативними та обов'язково дотримуються суб'єктами виконання звернень громадян.

Висновки. Таким чином, адміністративні провадження за зверненням громадян є процесуальним інструментом забезпечення законності діяльності органів публічної адміністрації та гарантією захисту порушених прав громадянина суб'єктами владних повноважень. Механізм адміністративного провадження за зверненням громадян об'єктивується в прийнятті, реєстрації, розгляді та виконанні відповідного рішення по зверненню громадянина у встановлені чинним законодавством строки. Правові аспекти його регулювання окреслюються положеннями Конституції України, Закону України «Про звернення громадян» та іншими нормативно-правовими актами. Відтак, особливості реалізації даного виду адміністративних проваджень визначаються тим, що активним учасником управлінського процесу виступає безпосередньо громадянин, а подане звернення громадян не лише надходить до відповідного органу публічної адміністрації чи посадової особи й розглядається вибіркоким способом, а його слід подавати у встановленому чинним законодавством порядку з метою нівелювання випадків зловживання невід'ємними правами людини та громадянина.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Петелька О.І. Адміністративна процедура в Україні: поняття, особливості. *Innovations in education: prospects and challenges of today: the 2nd International scientific and practical conference* (January 16-19, 2024). Sofia, Bulgaria. 2024. С. 125–127.

2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <http://surl.li/tbqkgf>.
3. Малетич М.М. Європейські та національні адміністративні провадження: порівняльно-правове дослідження. Дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 398 с.
4. Савич Є.С. Конституційно-правове закріплення права на звернення в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. С. 42–47.
5. Міжнародний досвід законодавчого регулювання права громадян на звернення : Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит комітету ВРУ. URL: <http://surl.li/ygejuq>.
6. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <http://surl.li/gvtnuu> (дата звернення: 27.08.2024).
7. Гебеш С.А. Етапи відкриття провадження в адміністративній справі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6 (35). С. 71–75.
8. Котляревська Г.М. Адміністративно-правове забезпечення механізму звернення громадян в Україні. Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 434 с.
9. Інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у січні – червні 2024 р. / Кабінет Міністрів України: офіційний веб-сайт. URL: <http://surl.li/ugxmwq>.
10. Звіт про роботу зі зверненнями громадян, які надійшли до Державної податкової служби України та її територіальних органів за перше півріччя 2024 року / Державна податкова служба України: офіційний веб-сайт. URL: <http://surl.li/ddajfc>.
11. Будь О. Особливості порядку розгляду звернень громадян в органах Національної поліції України: адміністративно-правові аспекти. *Věda a perspektivy*. 2022. № 12 (19). С. 159–173.