

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

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

THEORETICAL AND LEGAL FUNDAMENTALS OF THE EXAMINATION OF CITIZENS' APPEALS BY LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES

У статті висвітлено теоретико-правові засади розгляду звернень громадян органами місцевого самоврядування. Визначено, що звернення громадян до органів місцевого самоврядування – це обов'язкове для розгляду та вирішення волевиявлення окремого громадянина (або групи осіб), що виражається у формі письмової або усної заяви, пропозиції, скарги чи клопотання, яких оформлено у відповідності до визначених законодавством вимог та адресовано органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам щодо реалізації наданих прав, свобод та законних інтересів.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, звернення громадян, орган місцевого самоврядування, територіальна громада, питання місцевого значення.

В статье освещены теоретико-правовые основы рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления. Определено, что обращения граждан в органы местного самоуправления – это обязательное для рассмотрения и решения волеизъявление отдельного гражданина (или группы лиц), которое выражается в форме письменного или устного заявления, предложения, жалобы или ходатайства, оформленного в соответствии с определенными законодательством требованиями и адресованного органам местного самоуправления, их должностным лицам относительно реализации предоставленных прав, свобод и законных интересов.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, обращения граждан, орган местного самоуправления, территориальная община, вопросы местного значения.

The article deals with covering theoretical and legal fundamentals of the examination of citizens' appeals by local self-government authorities. It is determined that citizens' appeals to local self-government authorities are obligatory for examination and settling the will of an individual citizen (or a group of persons) that is expressed in the form of a written or oral application, proposal, complaint or petition, which is executed in accordance with the statutory requirements and addressed to local self-government authorities, their officials towards the exercise of granted rights, freedoms and legitimate interests.

Key words: administrative and territorial structure, citizens' appeals, local self-government body, territorial community, local issue.

Актуальність теми дослідження. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом активувало процеси децентралізації державної влади в Україні та створення умов для реалізації можливостей, яких надано місцевому самоврядуванню. Вбачається, охорона і посилення місцевого самоврядування асоціюється із розбудовою демократії в державі, адже цей процес спонукає громадян самостійно вирішувати власні проблеми та захищати інтереси, одночасно звузивши сфери впливу держави на суспільство. Вказані зміни сприяють вдосконаленню механізму захисту конституційного права громадян щодо звернення до органів місцевого самоврядування. Більше того, практика європейських держав щодо впровадження децентралізованого управління територією свідчить про ефективне залучення громадян до управління місцевими справами шляхом подання звернень.

Разом із тим, наявність розгалуженої системи органів місцевого самоврядування опосередковує потребу в систематизації їх повноважень щодо розгляду звернень громадян та теоретичному обґрунтуванні особливостей порядку опрацювання таких звернень. Крім того взаємодія органів державної влади з громадянами внаслідок їх звернень у формі подання заяв, скарг, пропозицій та клопотань в сучасних умовах набуває актуальності і у зв'язку з тим, що в цьому процесі від-

бувається узгодження інтересів членів окремої територіальної громади. Як уявляється, звернення громадян, будучи суб'єктивним конституційним правом, є формою участі в управлінні як державними справами загалом, так і місцевими справами, є джерелом інформації про ефективність та результативність функціонування органів місцевого самоврядування та рівня довіри до них. При цьому, особливості адресата звернення, поряд зі змістом такого звернення, впливають на зміст останнього. У зв'язку з чим наукова та практична цінність та актуальність проведеного дослідження не викликає сумнівів.

Стан наукового дослідження питання. Незважаючи на той факт, що дослідженням загальних засад розгляду звернень громадян займалася розгалужена плеяда вчених та практиків адміністративної галузі: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, Р.А. Каложний, С.В. Кивалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушко, А.М. Новицький, В.Г. Перепелюк, В.С. Цимбалюк та інші, питанню теоретико-правових засад розгляду звернень громадян органами місцевого самоврядування властивий високий рівень наукової новизни. Адже, як видається, значна кількість проблемних питань, які стосуються діяльності окремих органів місцевого самоврядування щодо розгляду та

вирішення звернень громадян, а також визначення змісту та особливостей такої діяльності залишається невирішеною.

Метою статті є дослідження поняття, змісту та правового регулювання механізму розгляду та вирішення звернень громадян органами місцевого самоврядування.

Виклад основного змісту. Врахування світового досвіду, зокрема, європейського, стало для України позитивним рішенням, яке сприяло активізації у 2014 році процесів децентралізації державної влади в Україні та створення умов для реалізації можливостей, яких надано місцевому самоврядуванню. Такий крок мав на меті не тільки передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності, а й запровадження «нового державного управління», спрямованого, серед іншого, на забезпечення осіб та громадян механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участь у прийнятті рішень.

Зазначимо, що Конституцією України в ст. 40 закріплено право осіб та громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, яких зобов'язано розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [3]. Вказане положення дубльовано та деталізовано у положеннях Закону України «Про звернення громадян», що встановлює загальні засади інституту звернень громадян, яких може бути застосовано при розгляді звернень органами місцевого самоврядування.

Відповідно, до основних якісних характеристик інституту звернень громадян належать такі:

1) до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб може бути подано такі види звернень громадян: а) пропозиція та/або зауваження – звернення, в якому висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також 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; б) заява – звернення, яке містить прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів громадян 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; в) клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод [6]; г) скарга – форма громадського контролю за діяльністю органів державної влади в цілому, та окремих посадових чи службових осіб зокрема, за допомогою якої виражається вимога громадян щодо поновлення порушеного права;

2) звернення громадян, яких подано до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, може

бути класифіковано у залежності від різних критеріїв: форми подання (письмові та усні), ознаки надходження: (первинні та повторні), за суб'єктом подання (індивідуальні та колективні), від особи, що подає звернення (загальні та спеціальні) тощо [5];

3) до звернень, яких подано до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, застосовуються загальні вимоги щодо змісту. Наприклад: звернення повинно містити вказівку на адресата – найменування органу місцевого самоврядування, до повноважень якого належить вирішення питань, порушених у заяві, скарзі, пропозиції чи клопотанні; у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина; у зверненні має бути наявний підпис фізичної особи або уповноваженої на те особи, а для юридичної особи – підпис керівника або представника юридичної особи, скріплений печаткою юридичної особи із зазначенням дати; звернення має бути подано своєчасно для збереження актуальності його змісту тощо [6];

4) прийняття та розгляд звернень громадян органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами здійснюється у межах загальноприйнятої процедури [2, с. 543]. Відповідно, процедуру подання та розгляду звернень громадян до органів місцевого самоврядування можна визначити як регламентований нормами права порядок дій у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина тощо.

Щодо специфіки механізму розгляду звернень громадян, яких адресовано до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, то вона стосується суб'єкта, до якого подано звернення, предмету звернення, та осіб, що подали звернення.

Так, виходячи з аналізу положень ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до органів місцевого самоврядування віднесено: сільську, селищну, міську раду та виконавчі органи сільської, селищної, міської ради [7]. При цьому, посадовими особами органів місцевого самоврядування є особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [8]. До них віднесено: старосту, сільського, селищного, міського голову, депутатів сільської, селищної, міської ради.

Разом із тим, до повноважень голови сільської, селищної, міської ради ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» віднесено ведення особистого прийому громадян та забезпечення на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян. Слід вказати, що аналогічні повноваження закріплено за головою районної, обласної, районної у місті ради [7, ст. 55].

Слід також зазначити, що депутат міської ради також є уповноваженим розглядати звернення громадян. Так, відповідно до положень ст. 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», на депутата міської ради покладено обов'язки щодо: вивчення громадської

думки, потреб територіальної громади, безпосередньої участі у вирішенні проблем територіальної громади; ведення регулярного, не рідше одного разу на місяць, прийому виборців, вжиття заходів щодо вирішення їх проблем. При цьому, депутат місцевої ради: розглядає пропозиції, заяви і скарги громадян, які надійшли до нього, вживає заходів до їх своєчасного, обґрунтованого вирішення; вивчає причини, які породжують скарги громадян, і вносить свої пропозиції щодо їх усунення до органів місцевого самоврядування, до місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян; систематично веде прийом громадян; може направляти одержані ним пропозиції, заяви і скарги до відповідних органів, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян, якщо вирішення питань належить до їх повноважень, які зобов'язані розглянути їх відповідно до закону і про результати повідомити заявника, а також депутата місцевої ради; в межах своїх повноважень здійснює контроль за розглядом відповідними органами підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, органами об'єднань громадян надісланих ним пропозицій, заяв, скарг виборців тощо [9].

Щодо особи, яка звертається зі зверненням до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, слід поставити наголос на тому, що без прямої вказівки на це, але очевидним є важливість належності громадянина до відповідної територіальної громади для забезпечення його певного інтересу: матеріального, духовного, політичного, сімейного. В цілому, сукупність таких інтересів визначатиме зміст суб'єктивного права. Адже можливість мати права та можливість їх реалізовувати знаходяться у площині феномену правосуб'єктності, який має констатуюче значення для формування правового статусу особи як суб'єкта права на управління місцевими справами.

Разом із цим, громадянин України реалізує своє право на місцеве самоврядування без будь-яких обмежень залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану чи терміну проживання на відповідній території. Передумовою ж набуття права на місцеве самоврядування є проживання особи в межах відповідної територіальної громади. При цьому, територіальною громадою є жителі, що об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста (самостійної адміністративно-територіальної одиниці) або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Однак слід зауважити, що наявність такої ознаки як об'єднання постійним місцем проживання не означає автоматичного надбання чи наявності громадянства України. У вказаному контексті діють зовсім інші парадигми, які інституціоналізують та уособлюють публічну самовряду (муніципальну) владу та корінним чином відрізняють її від публічної державної влади. Загалом, територіальній громаді притаманні такі ознаки:

територіальна, яка пов'язується з «дислокацією» місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста як територіальної основи муніципальної демократії;

інтегративна, за якою територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території, незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно мешкають на певній території;

інтелектуальна, яка є зумовленою наявністю у жителів спільних інтересів, що мають специфічний характер та виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків;

майнова, яка випливає з права цих спільностей мати спільну комунальну власність;

фіскальна, яка є зумовленою тим, що члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [4, с. 122–123].

Серед іншого, як слушно відзначає О.В. Батанов, важливим видається врахування місцевих історичних особливостей та традицій при формуванні територіальної громади. Так, традиції конкретної територіальної громади включають в себе такі взаємопов'язані рівні: світоглядний (символізує та виражає соціальну близькість, ідентичність співтовариства та особистості); теоретико-концептуальний (визначає місцеві традиції політико-правового мислення); соціально-духовний; праксеологічний [1, с. 51–57]. Таким чином, формується архетип територіальної громади, який дає змогу її членам сформуванню відповідної соціокультурний простір, у якому сама громада формується, функціонує, розвивається як один із найважливіших соціально-правових феноменів демократичної правової держави. В контексті реалізації права на звернення громадян – ознака віднесення особи до територіальної громади практично набуває стрижневого значення.

Щодо предмету звернення до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, то його обмежено тими повноваженнями, якими наділено адресата звернення. Відповідно, органи місцевого самоврядування в Україні мають виключно компетенцію щодо: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; встановлення місцевих податків і зборів; передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі, на умовах концесії, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств,

установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади тощо.

Крім того, до відання органів місцевого самоврядування належать повноваження: у сферах соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; у сфері управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища тощо [7].

Однак слід поставити наголос на тому, що повноваження органів місцевого самоврядування є обмеженими конкретною адміністративно-територіальною одиницею. Вказане пов'язано з тим, що адміністративно-територіальний устрій, будучи частиною територіального устрою, відображає приналежність особи до відповідної територіальної громади та обмежує повноваження конкретної територіальної громади. Загалом, територіальні обмеження повноважень органів місцевого самоврядування пов'язано з такими детермінантами:

1) адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – АРК, області, м.м. Київ і Севастополь);

2) територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною;

3) у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;

4) територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (наприклад, час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин);

5) на кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування тощо.

Необхідно зазначити, що нормативно-правовою основою існуючого адміністративно-територіального устрою є Конституція України. Разом із тим, Закону України, яким би було визначено засади адміністративно-територіального устрою України, рівні адміністративно-територіальних одиниць, систему адміністративно-територіальних одиниць, інших територіальних утворень, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць на теперішній час не прийнято.

Висновки. В цілому, вищевикладене дозволяє зробити висновок, що, виходячи зі змісту сучасних наукових підходів та проведеного аналізу нормативно-правового забезпечення інституту звернень громадян, звернення громадян до органів місцевого самоврядування – це обов'язкове для розгляду та вирішення волевиявлення окремого громадянина (або групи осіб), яке виражається у формі письмової або усної заяви, пропозиції, скарги чи клопотання, оформлених у відповідності до визначених законодавством вимог та адресованих органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам щодо реалізації наданих прав, свобод та законних інтересів. Разом із тим, звернення громадян до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб характеризуються загальним та особливими ознаками. Так, ознаками звернення громадян до органів місцевого самоврядування є: чітке регламентування нормами публічного права (конституційного, адміністративного); суб'єктом звернення, переважно, виступає громадянин, який є членом конкретної територіальної громади; суб'єктом розгляду звернення є спеціальний суб'єкт – орган місцевого самоврядування та його посадова особа; предмет звернення обмежено сферою повноважень органу місцевого самоврядування, яких детерміновано відповідним предметом відання та адміністративно-територіальним устроєм. При цьому, видається, важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких органи місцевого самоврядування наділено владними повноваженнями, з одного боку, та необхідність підвищення ефективності механізму забезпечення інституту звернень громадян – з іншого, опосередковують потребу здійснення подальших наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51–57.
2. Евгеньева А.П. Словарь русского языка: в 4 т. 2-е изд., испр. и допол. Москва, 1984. 750 с.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Муніципальне право України: Підручник. За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
5. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>
6. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/stru#Stru>
8. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
9. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 01.07.2002 р. № 93-IV URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>