

Г. М. Котляревськадоцент кафедри теорії держави і права та конституційного права
Приватного акціонерного товариства

«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ

У статті розглянуто теоретико-правові засади притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права громадян на звернення. Визначено, що адміністративному правопорушенню, якого передбачено ст. 2123 Кодексу України про адміністративні правопорушення, притаманно ряд загальних та спеціальних ознак. До спеціальних ознак віднесено такі: правопорушення полягає у порушенні встановлених законом вимог щодо порядку прийняття звернення або вимог щодо процедури розгляду звернень; воно є протиправним винним діянням, якого може бути вчинено посадовими особами, уповноваженими на розгляд та прийняття звернень; посягає на сферу суспільних відносин, яких пов'язано зі здійсненням публічного адміністрування та забезпеченням прав і свобод громадян; матеріально-правовою основою притягнення до відповідальності є сукупність нормативно-правових актів у сфері забезпечення права на звернення тощо.

Проаналізовано склад адміністративного правопорушення, якого передбачено ст. 2123 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме його об'єктивні та суб'єктивні ознаки. Визначено, що родовим об'єктом порушення права на звернення є суспільні відносини, яких пов'язано зі встановленим порядком управління, а безпосереднім об'єктом є суспільні відносини, яких пов'язано із механізмом дотримання вимог щодо регламентованого нормами права порядку дій у сфері публічного адміністрування щодо прийняття та розгляду звернень громадян, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина.

Встановлено, що суб'єктом проступку у вигляді порушення права на звернення є фізична особа, яка здійснює особливий вид професійної діяльності, є посадовою особою органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, якої уповноважено приймати, розглядати звернення та приймати за ними рішення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, звернення громадян, право на звернення, процедура розгляду звернення, склад правопорушення.

Актуальність теми дослідження. Забезпечення реалізації громадянами наданих їм прав, свобод та законних інтересів загалом та забезпечення права на звернення, зокрема, досягається через можливість притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян, 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 реалізації права на звернення є впровадження дієвого механізму притягнення до адміністративної

відповідальності за порушення законодавства у вказаній сфері, що одночасно виступає гарантією забезпечення законності у діяльності суб'єктів владних повноважень. Теоретично вірне обґрунтування визначення підстав притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення у формі порушення законодавства про звернення громадян сприятиме однозначності правозастосування та виокремленні напрямків його вдосконалення. Таким чином, теоретична та практична значимість обраної теми, а також її актуальність не викликає сумнівів.

Ступінь розробленості проблеми. Науковими розробками, які охоплюють питання загальних засад притягнення до адміністратив-

ної відповідальності займалися такі теоретики та практики, як: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, А.М. Новицький, В.Г. Перепелюк, В.С. Цимбалюк, Ю.С. Шемшученко та ряд інших.

У той же час, теоретичне підґрунтя притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про звернення громадян потребує наукового переосмислення, зокрема, щодо єдиного теоретико-правового підходу до визначення підстав притягнення до відповідальності за вчинення правопорушення, якого передбачено положеннями ст. 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення. Саме тому, **метою статті** є окреслення особливостей притягнення до відповідальності за порушення законодавства про звернення громадян в Україні.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, необхідно зазначити, що інститут звернень громадян має двояке функціональне призначення: з одного боку, його спрямовано на залучення населення до публічного адміністрування, вирішення державних і суспільних справ та активного впливу громадян на функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, а з іншого – на відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань [6].

Право на звернення передбачено ст. 40 Конституції України, якою встановлено, що усі мають 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 [7].

Загальні засади практичної реалізації права на внесення до органу державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривання недоліків у їх роботі, оскарження дії посадових осіб, державних і громадських органів встановлено Законом України «Про звернення громадян». При цьому, ст. 25 Закону України «Про звернення громадян» встановлено, що посадових осіб, які порушили законодавство про звернення громадян, може бути притягнуто до кримінальної, адміністративної, чи цивільної відповідальності [10].

Нормативною підставою притягнення до адміністративної відповідальності в означеній сфері є ст. 212³ Кодексу України про адміністра-

тивні правопорушення, якою передбачено адміністративне правопорушення у вигляді незаконної відмови у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян» [4].

Необхідно акцентувати увагу на тому, що ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративне правопорушенням (проступок) визначено як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. При цьому, адміністративний проступок може бути вчинено лише у формі діяння. Разом із тим, таке діяння може бути вчинено як у формі дії (активна форма), так і у формі бездіяльності (пасивна форма). Як справедливо зазначає В.К. Колпаков, «із цієї ознаки випливає важливий висновок, що думки, бажання чи інші вияви психічної діяльності не мають юридичного значення і не можуть бути адміністративним проступком» [5, с. 25].

Слід вказати, що проступку у вигляді порушення вимог права громадян на звернення притаманні як загальні, так і особливі ознаки. Так, до загальних ознак належать такі: 1) правопорушення виступає суспільно небезпечним діянням; 2) правопорушення являється протиправною дією чи бездіяльністю; 3) правопорушення являється винною (умисною або необережною) дією чи бездіяльністю; 4) правопорушення посягає на об'єкти, які знаходяться під охороною адміністративного законодавства; 5) правопорушення являється фактичною підставою для притягнення до адміністративної відповідальності; 6) за вчинення правопорушення передбачено застосування санкцій, яких передбачено адміністративним законодавством тощо.

Щодо окреслення специфіки адміністративного проступку у вигляді порушення права громадян на звернення, то її опосередковано тим, що: таке протиправне винне діяння виражено у порушенні встановлених законом вимог щодо порядку прийняття звернення або вимог щодо процедури розгляду звернень; є протиправним винним діянням, якого може бути вчинено посадовими особами, яких уповноважено на розгляд та прийняття звернень; посягає на сферу суспільних відносин, яких пов'язано зі здійсненням публічного адміністрування та забезпеченням прав і свобод громадян; матеріально-правовою основою притягнення до відповідальності є сукупність

нормативно-правових актів у сфері забезпечення права громадян на звернення тощо.

Слід зазначити, що адміністративному правопорушенню, яке полягає у незаконній відмові у прийнятті та розгляді звернення або іншому порушенні Закону України «Про звернення громадян», є притаманним конкретний склад. Слід також вказати, що під складом правопорушення розуміється сукупність закріплених у правових нормах об'єктивних та суб'єктивних ознак, якими створено цілісне відображення про визначений вид правопорушення, і які є єдиною фактичною підставою для притягнення до юридичної відповідальності. Склад правопорушення, яке полягає у незаконній відмові у прийнятті та розгляді звернення або іншому порушенні Закону України «Про звернення громадян», утворюють: об'єктивні ознаки: об'єкт правопорушення та об'єктивна сторона правопорушення; суб'єктивні ознаки: суб'єкт правопорушення та суб'єктивна сторона правопорушення [3, с. 261].

При цьому, родовим об'єктом порушення права на звернення є суспільні відносини, яких пов'язано зі встановленим порядком управління. Разом із тим, не можна залишити поза увагою той факт, що у законодавстві України сутність поняття «встановлений порядок управління» не визначено. Разом із тим, під «порядком» розуміють певним чином врегульований стан суспільних відносин; стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил [1, с. 88].

Щодо встановленого порядку управління, то це певним чином врегульований стан діяльності органів виконавчої влади під час: а) реалізації їхніх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного середовища; б) виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами; в) керування вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів; г) керування роботою державних службовців всередині апарату кожного органу виконавчої влади; а також діяльності поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме: всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – з боку їх керівників щодо інших службовців (наприклад, в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури тощо); всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу; з боку тих чи інших

уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами; з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб.

Варто відзначити, що здійснення управління спрямовано на задоволення публічного інтересу і не може здійснюватися винятково на підставі приватного розсуду, оскільки це неминуче призведе до порушень прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, а також розбалансування діяльності самої публічної адміністрації. Публічне ж право регулює побудову та функціонування, насамперед, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів (наприклад, суб'єктів делегованих повноважень), що мають забезпечувати реалізацію публічних інтересів [2, с. 57].

Таким чином, родовим об'єктом порушення права на звернення громадян є суспільні відносини, яких пов'язано зі встановленим порядком управління, а безпосереднім об'єктом – суспільні відносини, яких пов'язано із механізмом дотримання вимог відносно регламентованого нормами права порядку дій у сфері публічного адміністрування щодо прийняття та розгляду звернень громадян, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина.

Разом із тим, об'єктивна сторона правопорушення – це зовнішня сторона протиправної діяльності. Необхідно відмітити, що описуючи те чи інше правопорушення, законодавець частіше вказує на ознаки саме об'єктивної сторони. До них належать: суспільно небезпечне діяння (дія чи бездіяльність), наслідки й причинний зв'язок між ними. Натомість, ознаками об'єктивної сторони порушення права громадян на звернення являється те, що вказане правопорушення є діянням, якого вчинено у формі: незаконної відмови у прийнятті звернення, незаконної відмови у розгляді звернення чи іншого порушення Закону України «Про звернення громадян» [4].

У свою чергу, для встановлення ознак незаконної відмови у прийнятті звернення необхідно звернутися до положень ст. 7 Закону України «Про звернення громадян», у якій зазначено, що звернення, яких оформлено належним чином і подано у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду.

Говорячи ж про формальні вимоги, які висуваються до звернення, то до них можна віднести такі: обов'язковість зазначення прізвища, ім'я, по батькові автора; викладення суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; використання української мови як мови звернення відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [8]; відсутність у змісті закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини; дотримання вимог суб'єктності; відсутність ситуації, за якої звернення адресовано одному і тому ж органу від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті тощо [10].

Якщо ж говорити про спосіб подання, то це певна дія (послідовність дій), прийом або система прийомів, яка дає можливість подати звернення. Звернення може бути подано поштою, з використанням Інтернету, засобів електронного зв'язку (електронне звернення), за допомогою засобів телефонного зв'язку, на особистому прийомі, через уповноважену особу [9].

Таким чином, наприклад, не заслуховування звернення через засоби телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» або на особистому прийомі буде детермінувати об'єктивну сторону правопорушення, передбаченого ст. 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

В цілому, виходячи зі змісту сучасних наукових підходів, для встановлення ознак незаконної відмови у розгляді звернення необхідно виходити з того, що таке звернення прийнято суб'єктом, до якого його направлено. Загалом, звернення має бути розглянуто у термін, не більше одного місяця від дня його надходження, а те, яке не потребує додаткового вивчення – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня його отримання. При цьому, загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Що стосується специфіки розгляду електронної петиції, то орган, до якого подано петицію, повинен розпочати її розгляд, що має бути відображено на офіційному веб-сайті, не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку електронної петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніш

як через два робочі дні після отримання такої петиції. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду [4]. Порушення встановлених строків для розгляду звернення також буде утворювати об'єктивну сторону правопорушення, передбаченого ст. 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Крім того, якщо питання, яких порушено в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, – воно в термін не більше п'яти днів пересилається за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення [10]. Тобто, якщо вказані суб'єкти протягом п'яти днів не передадуть за належністю відповідному органу чи посадовій особі звернення – вказане діяння буде характеризувати об'єктивну сторону правопорушення, передбаченого ст. 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Слід вказати також, що для того, щоб визначити протиправне діяння, яке є порушенням положень Закону України «Про звернення громадян», необхідно звернути увагу на вимоги ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», зі змісту яких приходимо до висновку, що правопорушення, передбачене ст. 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення, може виражатися у такому:

під час перевірки та вирішення заяви чи скарги не дотримано принципів об'єктивності, всебічності та своєчасності;

не складено мотивованої постанови у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді звернення;

не забезпечено доступ громадянина до засідання відповідного органу, що розглядає його звернення, за наявності відповідного прохання;

не скасовано або не змінено оскаржуваних рішень у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам;

відсутність невідкладного вжиття заходів до припинення неправомірних дій, виявлення, усунення причин та умов, які сприяли порушенням;

неповідомлення письмово громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;

відсутність вжиття заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів тощо [10].

Суб'єктивна сторона характеризує внутрішню сторону порушення права на звернення, а саме внутрішнє (психічне) ставлення суб'єкта проступку до вчиненого ним діяння та його шкідливих наслідків. Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони порушення права на звернення є вина, яка може виражатися як у формі умислу, так і у формі необережності.

Що стосується суб'єкта проступку у вигляді порушення права на звернення, то ним є фізична особа, яка здійснює особливий вид професійної діяльності, є посадовою особою органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, якої уповноважено приймати, розглядати звернення та приймати за ними рішення.

Висновки. Підсумовуючи роздуми стосовно теоретико-правових засад притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права громадян на звернення, відмітимо, що підставою притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права на звернення є вчинення особливого виду адміністративного правопорушення, якого спричинено функціональним призначенням інституту звернення громадян. Разом із тим, вказане правопорушення характеризується такими особливостями: полягає у порушенні встановлених законом вимог щодо порядку прийняття звернення або вимог щодо процедури розгляду звернень; є протиправним винним діянням, якого може бути вчинено посадовими особами, яких уповноважено на розгляд та прийняття звернень; посягає на сферу суспільних відносин, яких пов'язано зі здійсненням публічного адміністрування та забезпеченням прав і свобод громадян; матеріально-правовою основою притягнення до відповідальності є сукупність нормативно-правових актів у сфері забезпечення права на звернення тощо. У той же час, оцінюючи прогресивність

сформованих на сучасному етапі засад інституту звернення громадян, вбачається, нагальною є потреба подальшого поглибленого вивчення питань практичного застосування положень законодавства України про звернення громадян.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ: Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. 1427 с.
2. Загальне адміністративне право: підручник [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
3. Загальна теорія держави і права: підручник. М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. Київ : Кондор, 2006. 477 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
5. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право). Навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
6. Конституційне право громадян на звернення до органів державної влади: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 04.04.2012 р. № n0006323-12 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12/card6#Public>
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#n2>
9. 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>
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

Kotliarevska H. M. Features of bringing to administrative liability for the violation of the right to appeal

The article deals with the examination of theoretical and legal fundamentals of bringing to administrative liability for the violation of citizens' right to appeal. It is established that the administrative offence, which is stipulated in Art. 212 of the Code on Administrative Offences of Ukraine, is characterized by a set of general and special features. Special features are as follows: an offence involves breaching statutory requirements for the procedure for receiving appeals or requirements

for the procedure for examining appeals; this is an unlawful act which may be committed by official authorized to examine and accept appeals; it interferes with the area of social relations, which are associated with the exercise of public administration and enforcement of rights and freedoms of citizens; substantive basis of bringing to liability is a complex of regulatory legal acts in the area of enforcement of the right to appeal etc.

The author has analyzed elements of the administrative offence, which are fixed in Art. 212 of the Code on Administrative Offences of Ukraine, namely, its objective and subjective attributes. It is determined that the generic object of the breach of the right to appeals is social relations, which are associated with the mechanism of compliance with the requirements for a regulated procedure in the area of public administration towards the exercise and renewals of socio-economic, political and personal rights and legitimate interests of a man and a citizen.

The article establishes that the subject of an offence in the form of the violation of the right to appeals is a physical entity, who performs the special type of professional activity, an official of state or local self-government authorities, enterprise, establishment, organization, civil group, mass media, who is authorized to accept, examine appeals and render decisions.

Key words: *administrative liability, administrative offence, citizens' appeals, right to appeal, offence details.*