

Realization of the right of citizens to appeal in the State Border Guard Service of Ukraine

Реалізація права на звернення громадян у Державній прикордонній службі України

Iryna Kushnir

Key words:

right of citizens to appeal, State Border Guard Service of Ukraine, procedure of crossing the state border, state border of Ukraine.

Ключові слова:

звернення громадян, Державна прикордонна служба України, порядок перетинання державного кордону, державний кордон України.

Постановка проблеми. Сьогодні демократизація суспільства та держави невід’ємні від активної участі громадян у функціонуванні органів державної влади. Крім цього, громадяни можуть вирішувати особисті проблеми, з’ясувати питання, відновлювати порушені права шляхом подання звернення до органів державної влади. Такі можливості позитивно відображаються в діяльності держави (влада наближена до народу) і в реалізації прав і свобод громадян. Недарма право людини на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів закріплене в ст. 40 Основного Закону нашої держави – Конституції України¹.

Однією з актуальних можливостей для громадян України стало безвізове перетинання державного кордону країн Європейського Союзу (далі – ЄС). «Відкриття Європи» збільшило пасажиропотік як на виїзд, так і на в’їзд в Україну громадян України та ЄС. Нові правила й умови перетинання державного кордону країн ЄС, встановлення порядку в’їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї², а також інші нюанси, пов’язані з реалізацією права вільно залишати територію України³ чи вільно повертатися в Україну, викликають багато запитань і потребують уточнень для осіб, що планують перетнути державний кордон України⁴. Виконання завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні покладається на Державну прикордонну службу України (далі – ДПСУ), тому цей орган відповідальний за роботу зі зверненнями громадян із питань перетинання державного кордону України. Питання розгляду звернень і запитів громадян у ДПСУ належить до одного з основних напрямків діяльності – формування ефективного механізму комунікації з громадськістю для реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону. Реалізація цього у 2018 р. здійснюється шляхом запровадження кращих практик у сфері управління кордонами та виконання завдань Стратегії розвитку ДПСУ⁵. Зазначені вище аспекти зумовлюють актуальність дослідження стану забезпечення права громадян на звернення у ДПСУ.

Стан наукових досліджень. Окремі аспекти звернення громадян до органів державної влади піднімалися у працях В. Авер’янова, О. Бандурки, К. Кісілевича, В. Колпакова, Б. Кормича, Г. Котляревської, О. Кузьменко, В. Новікова, В. Соболя, С. Стеценка, О. Чуба, В. Цимбалюка та ін. Реалізація права громадян на звернення у зв’язку із перетинанням державного кордону у межах функціонування ДПСУ залишилося поза увагою наукового пізнання. Теоретична та практична складові частини реалізації такого звернення на сучасному етапі розвитку ДПСУ зумовлюють потребу з’ясування порядку забезпечення такого права. Тому за **мету** наукової статті визначено аналіз стану реалізації права на звернення громадян у ДПСУ.

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. Ст. 40.

² Про затвердження Порядку в’їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї: постанова Кабінету Міністрів України від 04 червня 2015 р. № 367. Урядовий кур’єр. 2015. № 102.

³ Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. Ч. 1. Ст. 33.

⁴ Там само. Ч. 2. Ст. 33.

⁵ Про підсумки оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України у 2017 р. та завдання на 2018 р. Прикордонник України. 2018. № 3–4 (5593–5594). С. 15.

Основний зміст. Звернення зумовлені потребою у спілкуванні громадян із суб'єктами влади для вирішення ними загальних питань державного чи суспільного життя або особистих питань. Особливість таких звернень визначається специфічною роллю того суб'єкта, якому вони адресовані, тобто владними функціями державних органів⁶.

Важливим для держави є забезпечення реальних механізмів звернення до компетентних органів державної влади. З цього приводу Б.А. Кормич підкреслює, що суб'єктивному праву на подання звернення кореспондує обов'язок органів публічної влади дати обґрунтовану відповідь на такі звернення у встановлені законом строки⁷. У ст. 5 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» закріплено, що діяльність ДПСУ провадиться на основі дотримання прав і свобод людини і громадянина⁸, одним із яких є конституційне право на звернення до органів державної влади, у т. ч. і до ДПСУ. Закон України «Про звернення громадян» забороняє відмовляти у прийнятті та розгляді належно оформленого звернення⁹. З урахуванням вимог законодавства та практичних потреб удосконалення роботи над зверненнями громадян керівництвом ДПСУ заплановано у поточному році забезпечити:

- якісний моніторинг дотримання законодавства з питань звернень громадян і їх запитів на отримання публічної інформації, їх кваліфікований, об'єктивний, всебічний і оперативний розгляд (п. 23.1);
- належні умови для подання письмових звернень і запитів громадянами з обмеженими фізичними можливостями (п. 23.1);
- розв'язання соціальних питань, з якими звертаються учасники бойових дій, ветерани війни та праці, інваліди, громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, багатодітні сім'ї, самотні матері, ветерани, пенсіонери-прикордонники та інші громадяни, які потребують соціального захисту та підтримки (п. 23.2)¹⁰.

Закон України «Про звернення громадян» закріплює, що громадянин може звернутися до органів влади з пропозицією (зауваженням), заявою (клопотанням) і скаргою, які можуть бути викладені у письмовій або усній формі¹¹. Отже, Закон закріплює два способи звернення: усно та письмово. 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 особою¹².

Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).

Розглянемо більш детально механізми подання звернень за кожним способом у ДПСУ.

Усні звернення можна подати особисто на прийомі у посадової особи ДПСУ, під час перетинання державного кордону (проходження паспортного контролю, перебування у пункті пропуску), під час проведення режимних заходів у прикордонній смузі або контрольованому прикордонному районі особовим складом ДПСУ; звернутися до Контактного центру ДПСУ, телефонної служби «Довіра».

Письмові звернення у ДПСУ можуть надходити через поштовий зв'язок, листом або їх можуть принести до розташування органу чи підрозділу, до керівника якого особа звертається. У цьому разі усі письмові звернення, які надійшли до керівників ДПСУ, підлягають обов'язковій реєстрації у день їх надходження (або у перший робочий день, якщо звернення надійшло у вихідний день), відповідно до постанови Кабіне-

⁶ Соболь В. Актуальні проблеми забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. 2013. Вип. 1. С. 186.

⁷ Кормич Б.А. Інформаційне право: підручник. Харків: Бурун і К, 2011. С. 87.

⁸ Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03 квітня 2003 р. № 661-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208. Ч. 1. Ст. 5.

⁹ Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256. Ч. 1. Ст. 7.

¹⁰ Про підсумки оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України у 2017 р. та завдання на 2018 р. Прикордонник України. 2018. № 3–4 (5593–5594). С. 15.

¹¹ Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256. Ч. 1. Ст. 3.

¹² Там само. Ч. 5. Ст. 5.

ту Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348, якою затверджена Інструкція 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 інформації¹³.

Письмове звернення може бути подане в електронній формі. Для отримання громадянами відповідей на питання консультаційного характеру в межах компетенції ДПСУ подають звернення на електронну пошту: dovira@dpsu.gov.ua¹⁴.

Особистий прийом громадян у ДПСУ здійснюють керівники структурних підрозділів у визначені дні та години. Так, наприклад, наказом Адміністрації ДПСУ від 24 січня 2018 р. № 50 АГ затверджено «Графік особистого прийому громадян, осіб для надання безоплатної первинної правової допомоги та запитувачів на отримання публічної інформації керівництвом та керівниками структурних підрозділів Адміністрації Державної прикордонної служби України»¹⁵. Інформація про прийомні дні, години начальників і їх заступників регіональних управлінь, прикордонних загонів міститься на офіційних сайтах відповідних структурних підрозділів ДПСУ.

Окремим напрямком подання звернення є функціонування служби «Довіра». Відповідно до наказу Адміністрації ДПСУ від 27 квітня № 297 у пунктах пропуску через державний кордон України розміщено телефони служби «Довіра» з метою надання громадянам відповідей на питання консультаційного характеру у межах компетенції ДПСУ.

До основних завдань Контактного центру належать:

- здійснення цілодобового оперативного приймання повідомлень, що надійшли телефоном до служби «Довіра» ДПСУ (електронною поштою dovira@dpsu.gov.ua), про події, які відбуваються на державному кордоні і належать до компетенції ДПСУ або можуть впливати на виконання покладених на ДПСУ завдань;
- надання відповідей на питання консультаційного характеру за телефоном служби «Довіра» й електронною поштою dovira@dpsu.gov.ua у межах компетенції ДПСУ у робочі дні;
- здійснення у робочі дні приймання усних звернень, викладених громадянами за допомогою засобів телефонного зв'язку за телефоном служби «Довіра», а також усіх звернень, надісланих із використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення) на електронну адресу: zvernennia@dpsu.gov.ua¹⁶.

Згідно з офіційними даними ДПСУ, в органи управління ДПСУ у 2017 р. надійшло 25 559 звернень громадян, що на 66,7% більше порівняно з 2016 р. (у 2016 р. – 15 317), з них:

- до Адміністрації ДПСУ – 18 705 (у 2016 р. – 9 402), збільшення удвічі;
- до регіональних управлінь, органів охорони державного кордону та забезпечення ДПСУ – 3 623 (у 2016 р. – 3 693), зменшення на 1,9%;
- до підрозділів центрального підпорядкування – 3 231 (у 2016 р. – 2 222), збільшення на 45,4%¹⁷.

Порівняно з 2014 та 2015 рр., до органів управління ДПСУ у 2015 р. надійшло 12 061 звернення громадян, що на 11,2% більше порівняно з 2014 р. (у 2014 р. – 10 843), з них:

- до Адміністрації ДПСУ – 7 698 (у 2014 р. – 7 397), збільшення на 4,1%;
- у регіональні управління, органи охорони державного кордону та забезпечення ДПСУ – 3 656 (у 2014 р. – 2 628), збільшення на 39,1%;
- у підрозділи центрального підпорядкування – 707 (у 2014 р. – 818), зменшення на 15,6%¹⁸.

¹³ Інструкція 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 квітня 1997 р. № 348. Офіційний вісник України. 1997. № 16. П. 2.

¹⁴ Електронне звернення. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/Elektronne-zvernennya/>.

¹⁵ Графік особистого прийому громадян, осіб для надання безоплатної первинної правової допомоги та запитувачів на отримання публічної інформації керівництвом та керівниками структурних підрозділів Адміністрації Державної прикордонної служби України: наказ Адміністрації ДПСУ 24 січня 2018 р. № 50 АГ. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/gromadska-priymalna/>.

¹⁶ Служба «Довіра» URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/Sluzhba-DOVIRA/>.

¹⁷ Стан роботи зі зверненнями громадян у 2017 р. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/stan-roboti-zi-zvernenniyami-gromadyan-u-2017-roci/>.

¹⁸ Стан роботи зі зверненнями громадян у Державній прикордонній службі України у 2015 р. Окреме видання.

Збільшення кількості звернень може свідчити про таке:

- по-перше, про більшу поінформованість громадян про їх можливості звертатися до керівних органів ДПСУ;
- по-друге, про довіру громадян до ДПСУ у вирішенні питань, пов'язаних із перетинанням державного кордону, тощо;
- по-третє, про зміни у правилах перетинання державного кордону України та необхідність отримання консультації у зв'язку із цим.

Основні питання, які порушували громадяни у зверненнях у 2017 р. до Адміністрації ДПСУ:

- порядок перетинання державного кордону, непропуск через державний кордон тощо – 1 543 (8,2%);
- надання інформації про перетинання кордону – 7 476 (40,0%);
- тимчасове обмеження права виїзду за межі України – 8 494 (45,4%);
- неправомірні дії посадових осіб – 30 (0,2%);
- неправомірні дії прикордонників – 7;
- фінансове забезпечення – 308 (1,6%);
- порядок проходження служби, поновлення на службі, переведення по службі – 148 (0,8%);
- виділення санаторно-курортних путівок на лікування – 249 (1,3%);
- отримання житла, поновлення в черзі на його отримання – 85 (0,5%);
- інші питання – 339 (1,8%)¹⁹.

З урахуванням цих статистичних показників можна визначити, що більшу частку звернень становлять питання, пов'язані з перетинанням державного кордону України, тобто пов'язані з виконанням основних завдань ДПСУ. Менше надходить звернень із приводу особистих питань від особового складу прикордонного відомства.

Висновки. Звернення громадян у діяльності ДПСУ є необхідним для забезпечення права вільного виїзду з України та в'їзду на її територію, створення умов для інформування громадян про особливості перетинання державного кордону в індивідуальному порядку та вирішення особистих питань у зв'язку з функціонуванням ДПСУ. З урахуванням проведеного дослідження можна констатувати, що в ДПСУ створені дієві механізми для реалізації конституційного права на звернення громадян і відпрацьовуються шляхи удосконалення вирішення порушених у зверненнях питань і задоволення законних прав та інтересів громадян.

Анотація

У статті проаналізовано стан забезпечення та реалізації права громадян на звернення у межах компетенції Державної прикордонної служби України. Охарактеризовано окремі шляхи реалізації усного та письмового звернення громадян з урахування особливостей діяльності прикордонного відомства. За результатами дослідження підсумовано, що в Державній прикордонній службі України створені достатні умови для реалізації конституційного права громадян на звернення.

Summary

The article is about the state of ensuring and realization of the citizens' right to appeal within the competence of the State Border Guard Service of Ukraine. The separate ways of realization the oral and written appeal of citizens taking into account the specifics of the border authority were characterized. As the result of the research it is summarized that the State Border Guard Service of Ukraine has necessary conditions for realization of the citizens' right to appeal.

¹⁹ Стан роботи зі зверненнями громадян у 2017 р. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/stan-roboti-zi-zvernenniyami-gromadyan-u-2017-roci/>.

Використана література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. Ст. 40.
2. Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї: постанова Кабінету Міністрів України від 04 червня 2015 р. № 367. Урядовий кур'єр. 2015. № 102.
3. Про підсумки оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України у 2017 р. та завдання на 2018 р. Прикордонник України. 2018. № 3–4 (5593–5594).
4. Соболев В. Актуальні проблеми забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2013. Вип. 1. С. 184–195.
5. Кормич Б.А. Інформаційне право: підручник. Харків: Бурун і К, 2011. 334 с.
6. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03 квітня 2003 р. № 661-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.
7. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
8. Інструкція 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 квітня 1997 р. № 348. Офіційний вісник України. 1997. № 16.
9. Електронне звернення. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/Elektronne-zvernennya/>
10. Графік особистого прийому громадян, осіб для надання безоплатної первинної правової допомоги та запитувачів на отримання публічної інформації керівництвом та керівниками структурних підрозділів Адміністрації Державної прикордонної служби України: наказ Адміністрації ДПСУ 24 січня 2018 р. № 50 АГ. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/gromadska-priyumatnya/>.
11. Служба «Довіра». URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/Sluzhba-DOVIRA/>.
12. Стан роботи зі зверненнями громадян у Державній прикордонній службі України у 2015 р. Окреме видання.

Iryna Kushnir,

Candidate of Law Sciences,

*Senior Instructor of the Theory and History of the State and Law
and Privat-Legal Branch of Science Department
of the National Academy of the Border Guard Service of Ukraine
named after Bohdan Khmelnytskyi*