

Валерій Соболю,

здобувач кафедри національної безпеки НАДУ

Актуальні проблеми забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади

У статті аналізуються ключові проблеми забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади, виокремлюються етапи модернізації інституту звернень громадян в Україні.

Ключові слова: звернення громадян, реалізація прав і свобод, демократія, органи влади.

This article analyzes the key problems of ensuring the right to appeal to the authorities and the allocation stages of modernization Institute appeals of citizens in Ukraine.

Key words: appeals of citizens, the realization of human rights and freedoms, democracy, authorities.

Постановка проблеми. Реалізація стратегічного курсу Президента України на модернізацію Української держави, трансформація державно-управлінських відносин, швидкісні перетворення соціального життя зумовлюють актуальність ґрунтовного дослідження проблем забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади. Адже саме через них втілюється в життя один із конституційних принципів - участі громадян в управлінні державними та громадськими справами. Звернення є також важливою формою контролю за законністю діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливість окресленої проблематики зумовила те, що вона стала предметом наукового інтересу як юристів, так і фахівців інших галузей, зокрема представників науки державного управління. Так, практику законодавчого регулювання звернень громадян в Україні досліджувала Г.Котляревська [1; 2]. Аналіз Закону України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р. з точки зору регулювання загальної адміністративної процедури в Україні, його відповідності європейській традиції належного

урядування здійснено в працях Отто Люхтергандта [3] та В.Тимощука [4].

О.Чуб досліджувала звернення громадян у контексті реалізації їх конституційного права на участь в управлінні державними справами, зазначаючи, що звернення громадян залежно від їх предмета можна умовно поділити на звернення: а) із суспільно значущих, публічних питань; б) із особистих питань [5]. О.Бабінова розглядала звернення громадян як складову зворотних інформаційних зв'язків при забезпеченні прозорості органів місцевого та регіонального управління [6, с. 198], Л.Загайнова побіжно згадувала в контексті організації системи контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування [7, с. 40].

В.Сороко цілком обґрунтовано наголошував на постійних змінах уявлень громадян про зміст і обсяги впливу державного апарату та прогрес у технологіях, спрямованих на забезпечення людських інтересів [8, с. 113]. Н.Дніпренко аналізувала зарубіжний досвід застосування інтерактивних сучасних технологій у комунікаціях влади з громадянами, зокрема при поданні скарг на владні установи до Європейського омбудсмена [9, с. 201].

Однак динамічність і специфіка сучасної державно-управлінської практики (як вітчизняної, так і зарубіжної) постійно висувають на порядок денний наукових досліджень нові завдання.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На цей час ще не до кінця дослідженими є проблеми забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади в Україні. А отже, бракує системних, цілісних наукових праць, у яких би обґрунтовувалися питання модернізації інституту звернень громадян у нашій державі.

Тож *завданнями статті* є аналіз ключових проблем забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади та виокремлення етапів модернізації інституту звернень громадян в Україні.

Виклад основного матеріалу. Звернення зумовлені потребою в 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 органів та органів місцевого самоврядування.

Ураховуючи це дослідники пропонують розглядати звернення громадян до органів влади як спосіб ініціювання громадянами в усній або письмовій формі їх спілкування з органами державної влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами цих органів для задоволення інтересів громадян шляхом владного вирішення певних питань суспільного, державного, колективного чи особистого життя, що передбачає відповідне реагування цих органів і посадових осіб на звернення та відповідь на них [2].

Поняття "звернення громадян до органів влади" має змістову й формальну частини його розуміння. Змістова включає мету звернення, предмет або питання чи привід, у зв'язку з якими здійснюється звернення, а також спосіб реагування органів влади та їх посадових осіб на звернення громадян (владне вирішення питань, порушених у зверненні, та надання відповіді на нього). Як формальну частину цього поняття розглядають усну або письмову словесну форму звернення, а також характеристику звернення відповідно до виду його суб'єкта (звернення окремого громадянина, групи громадян тощо).

Від чіткого функціонування адміністративно-правових механізмів реалізації прав громадян, ефективного реагування органів влади на їхні звернення залежить здатність держави забезпечувати належний захист законних інтересів громадян. Досвід показує, що громадяни України активно користуються своїм правом на звернення. Так, якщо аналізувати лише звернення, які надійшли протягом 2012 р. до Кабінету Міністрів України, то ситуація має такий вигляд: на адресу Уряду надійшло 64339 індивідуальних та колективних звернень від 262 869 громадян з усіх регіонів України та з-за кордону, з них 2495 - заяви, подані на особистому прийомі в приймальні Кабінету Міністрів України [10].

Найбільш актуальними питаннями, що порушували громадяни у зверненнях до Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів України впродовж року, були:

- діяльність центральних органів виконавчої влади - 36,4% від усіх звернень. Насамперед це масові звернення православних віруючих стосовно обліку фізичних осіб - платників податків на паперових носіях без внесення відомостей до електронного реєстру та пропозиції щодо внесення змін до Податкового кодексу;

- забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізація прав і свобод громадян (переважно масові звернення щодо концепції створення ювенальної юстиції на початку року) - 18,6%;

- соціальний захист (значна частина - звернення з вимогами проведення перерахунку пенсії від дітей війни) - 12,9%;

- фінансова, податкова, митна політика (щодо повернення коштів з банківських установ та кредитних спілок, механізму виплати знецінених заощаджень часів СРСР) - 6,6%;

- комунальне господарство (зокрема щодо якості та вартості житлово-комунальних послуг, установлення тарифів місцевими органами влади, пропозиції громадян щодо методики нарахування сплати за житлово-комунальні послуги) - 6,4%.

Крім того, функціонувала пряма телефонна лінія Кабінету Міністрів за участю членів уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади. Протягом 2012 р. відбулися 94 таких заходи, під час яких громадянам було надано необхідні відповіді та роз'яснення, вжито відповідних заходів реагування.

До міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій разом надійшло 507997 звернень від 1618781 громадян (за інформацією, поданою центральними та місцевими органами виконавчої влади) [10].

Така кількість звернень громадян, а також їх динаміка свідчать про суттєві проблеми щодо стану дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх

службовими особами, про неналежне їх ставлення до звернень громадян та вирішення порушених питань по суті.

На нашу думку, звернення громадян мають стати вагомим елементом формування системи глибокого і об'єктивного аналізу стану справ у суспільстві та державі, виявлення ключових тенденцій, що загрожують стабільному розвитку особистості, соціальних груп, суспільства в цілому.

При цьому очевидно, що захищеність прав та свобод громадян передбачає постійне вдосконалення механізмів реагування на їх звернення з боку органів державної влади різних рівнів та органів місцевого самоврядування. Зазначене є одним із об'єктивних інтегральних індикаторів зрілості й незворотності демократичних перетворень у державі.

Слід наголосити на тому, що, передусім, потребує вдосконалення законодавче забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади. Ми підтримуємо думку дослідників, які вважають принциповим недоліком Закону України "Про звернення громадян" те, що він регулює зовсім різні за своєю суттю правові явища - "пропозиції", "заяви" та "скарги" [11].

Що стосується пропозицій, то йдеться про петиції, за допомогою яких громадянин звертається до органу влади, щоб, наприклад, запропонувати поліпшення ведення публічних справ, яке він вважає помилковим або неприйнятним. Таким чином, ці пропозиції є не інструментом реалізації конкретних індивідуальних суб'єктивно-публічних прав індивіда стосовно держави або державного управління, а тільки інструментом реалізації загальних інтересів суспільства, які за їх властивостями є реалізацією загального демократичного права на співучасть громадянина в управлінні публічними справами. З огляду на це процедура внесення пропозицій є неформальною та не обмежується строками. Їх метою не є відповідне рішення на користь спеціальних справ конкретного громадянина, який подає певну пропозицію. У зв'язку з цим справа закінчується тим, що установа бере її до відома, повідомляє громадянина про надходження його пропозиції та про те, хто надалі розглядатиме предмет петиції.

Заяви та скарги, які Закон України "Про звернення громадян" також регулює, мають, на відміну від пропозицій, зовсім інший характер: заяви та скарги спрямовані на те, щоб реалізувати відповідні індивідуальні інтереси громадян. Заяви мають точну мету, наприклад надання дозволу на будівництво, надання ліцензії, соціальної допомоги тощо.

Те саме стосується і скарг: якщо з приводу заяви не прийнято позитивне рішення, тобто орган влади чи посадова особа не приймає акт, про який громадянин просив, то він має можливість за допомогою інструмента скарги реалізувати на більш високому рівні належне йому право. Інакше кажучи, якщо заява є звичайним інструментом безконфліктної реалізації права громадянина перед державою, то скарга є інструментом захисту права і, таким чином, функціонально перебуває на одному рівні із судовим позовом. Ці суттєві, на наш погляд, відмінності між різними врегульованими в Законі України "Про звернення громадян" формами ініціатив, з якими громадяни звертаються до установ, не враховуються цим законом достатньою мірою.

Варто зазначити також, що певні норми вказаного закону мають декларативний характер і є дещо поверховими. Це, зокрема, стосується таких недосконалих конструкцій, як право громадянина "брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви", право "бути присутнім при розгляді заяви чи скарги" та право "особисто викласти аргументи особі, яка перевіряла заяву чи скаргу" (абзац другий ст. 18) [11], тобто акцент зроблено на якійсь незрозумілій "перевірці", а не на звичайний розгляд справи. Проте найгірше, що закон не містить власне підстав та порядку (механізму) "заслуховування": коли особа має право бути вислуханою, і як це право реалізувати [4]. Тому на практиці згадані норми не застосовуються.

Характерно, що Закон України "Про звернення громадян" не включає вимоги щодо неупередженості до посадової особи, яка розглядає заяву громадянина. Є лише певні обмеження стосовно недопустимості розгляду скарг органом або посадовою особою, дії чи рішення яких оскаржуються, що, до речі, на практиці часто порушуються. В інших категоріях справ лише нове антикорупційне законодавство (2011 року) вводить поняття

"конфлікт інтересів". Проте механізмів самовідводу / відводу службовців адміністративного органу українське законодавство досі не має. Як бачимо, законодавче забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади у цьому плані має бути суттєво доопрацьоване.

Надзвичайно важливою також вважаємо проблему забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади в контексті розвитку електронної демократії. Адже з огляду на те, що інформаційно-комунікативні технології та інформаційна інфраструктура сприяють розширенню і поліпшенню соціальних взаємозв'язків у сучасному світі, виводять на якісно новий рівень усю систему державного управління, вони впливають і на характер та особливості роботи зі зверненнями громадян.

Досліджуючи розвиток сфери надання електронних послуг у публічному секторі, фахівці наголошують на тому, що нині офіційно не визначені обов'язки органів влади перед фізичними і юридичними особами при електронному зверненні останніх; відсутнє належне методичне забезпечення прийняття та реєстрації електронних звернень громадян, забезпечення пересилання відповідей стосовно вжитих заходів тощо [12, с. 207]. Проте не можна не відзначити і певний прогрес в окресленій царині. Так, створено єдиний інформаційний веб-ресурс звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [13], де зазначається, що Державна система електронних звернень створена з метою:

- підвищення якості та прозорості процесу опрацювання звернень громадян і запитів на отримання публічної інформації в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- упровадження механізму подання юридично значимих електронних звернень до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в електронному вигляді із застосуванням електронного цифрового підпису;
- забезпечення оперативного контролю за розглядом звернень громадян та запитів на отримання публічної інформації;

- створення єдиного адресного простору органів державної влади та органів місцевого самоврядування на державному загальнодоступному інформаційному веб-ресурсі;
- формування статистики обліку звернень громадян та запитів на отримання публічної інформації.

Державна система електронних звернень надає громадянам можливість формування, гарантованого надсилання юридично значимих звернень в електронному вигляді, а також запитів на отримання публічної інформації до органів державної влади та органів місцевого самоврядування через єдину точку доступу (за принципом "єдиного вікна") через мережу Інтернет, а також контролю за розглядом звернень та запитів на отримання публічної інформації в режимі он-лайн.

Посадовим особам органів державної влади та місцевого самоврядування система електронних звернень відкриває можливість приймання, розгляду, надання відповідей на електронні звернення та запити на отримання публічної інформації, а також формування статистичного обліку звернень та запитів на отримання публічної інформації.

Передбачається, що до Державної системи електронних звернень можуть підключатися всі зацікавлені державні та недержавні структури, які працюють із зверненнями громадян та запитами на отримання публічної інформації. Для користування Системою обов'язковим є доступ до мережі Інтернет, для відправки юридично значимого електронного звернення - наявність електронного цифрового підпису. Система є безкоштовною у використанні та цілодобово загальнодоступною [13]. Персональні дані користувачів Системи обробляються та зберігаються згідно із Законом України "Про захист персональних даних".

Зазначимо, що суттєвою перешкодою для повноцінного використання єдиного інформаційного веб-ресурсу звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є загальний рівень розвитку інформаційного суспільства в Україні, який не забезпечує рівного доступу до отримання інформації. Гострою проблемою залишається помітна міжрегіональна "цифрова нерівність", відсутність дієвих заходів

щодо її подолання. Під цифровою нерівністю (digital divide) ми розуміємо соціальну диференціацію, зумовлену різними можливостями використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій.

З огляду на викладене вважаємо, на цей час одним із ключових напрямів удосконалення системи опрацювання звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є подальший розвиток механізму підтримки електронних та телефонних звернень. Зокрема, нагальною є потреба у визначенні правових гарантій одержання громадянами відповідей на їхні запити до державних органів в електронній формі.

Актуальними є питання популяризації електронних каналів взаємодії органів влади із громадянами як найбільш дешевих і функціональних; методичного забезпечення взаємодії органів влади із громадянами з використанням різних каналів взаємодії; навчання й надання допомоги у використанні сучасних каналів взаємодії різних вікових і освітніх категорій громадян, а також державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування.

Висновки. Україна чітко визначила свій шлях демократичного розвитку, обравши як еталон європейські стандарти, що базуються на понятті автономії особистості та важливості забезпечення прав і свобод людини, в тому числі права громадянина на звернення до органів влади.

Закон України "Про звернення громадян" покликаний привернути увагу органів влади до проблем громадян, проте вже тривалий час демонструє свою неспроможність, незважаючи на велику кількість змін і доповнень з метою підвищення ефективності роботи органів влади у цьому напрямі. Все ще актуальною є проблема реалізації норм цього закону - створення дієвого механізму правової підтримки для забезпечення ефективної реалізації прав громадян на звернення.

Модернізація інституту звернень громадян має відбуватися у два етапи: на першому слід добитися більш ефективного контролю над процедурою їх отримання, обліку, розгляду, перегляду правил діловодства, уніфікувати нормативну базу; на

другому вжити комплекс заходів щодо забезпечення прозорості всієї системи роботи зі зверненнями з використанням сучасних інформаційно-комунікативних технологій.

Ефективні механізми реагування на звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування передують створенню нової концепції соціально-управлінських взаємовідносин, що має знайти застосування на різних щаблях управління.

Важливу роль у забезпеченні реалізації права громадян на звернення в сучасних умовах відіграє системне використання можливостей, що відкриваються завдяки новітнім інформаційним технологіям, які уможливають оперативний доступ громадян до суспільно значущої інформації, дають змогу зробити процес прийняття й реалізації рішень у сфері державного управління прозорим та обґрунтованим. Це, у свою чергу, сприятиме підвищенню ефективності управлінського впливу, а також свідомості, участі громадськості в процесах державотворення та формування політики за рахунок активізації її позицій, поглибленню почуття обов'язку, відповідальності перед суспільством та зламу застарілих стереотипів мислення і поведінки. Тож *перспективи подальших досліджень* мають стосуватися вдосконалення конкретних механізмів використання потенціалу електронної демократії в забезпеченні підтримки функціонування інституту звернення громадян.

Список використаних джерел

1. *Котляревська Г.* До питання практики законодавчого регулювання звернень громадян в Україні [Електронний ресурс] / Ганна Котляревська // Віче. - 2008. - № 23. - Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1242/>

2. *Котляревська Г.* Визначення поняття та видів звернень громадян до органів влади [Електронний ресурс] / Ганна Котляревська // Віче. - 2009. - № 22. - Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1739/>

3. *Люхтергандт О.* Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне

процедурне право [Електронний ресурс] / Отто Люхтергандт. - Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=586>

4. *Тимошук В.* Адміністративні акти в Україні - повернення до європейської традиції належного урядування / Віктор Тимошук [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>

5. *Чуб О. О.* Конституційне право громадян на участь в управлінні державними справами : монографія / О. О. Чуб ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. - Х. : Одісей, 2005. - 231 с.

6. *Бабінова О. О.* Прозорість органів місцевого та регіонального управління: сучасні реалії України / О. О. Бабінова // Аналітика і влада. - 2010. - № 2. - С. 192-199.

7. *Загайнова Л. І.* Організація системи контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування / Л. І. Загайнова // Аналітика і влада. - 2010. - № 2. - С. 36-44.

8. *Сороко В. М.* Концептуальні засади функціонального аналізу органів державної влади / В. М. Сороко // Аналітика і влада. 2012. - № 6. - С. 106-113.

9. *Дніпренко Н. К.* Е-демократія як нова якість взаємодії влади та громадськості / Н. К. Дніпренко // Аналітика і влада. - 2012. № 6. - С. 197-203.

10. Інформація про роботу зі зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у 2012 році [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245982628&cat

11. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>

12. *Логвінов В.* Становлення і розвиток сфери надання електронних послуг у публічному секторі / Валерій Логвінов // Дні інформаційного суспільства - 2012 : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 24-25 квіт. 2012 р. / [упоряд. : Н. В. Грицяк, С. Г. Соловійов]. - К. : Салютіс, 2012. - С. 206-208.

13. Державна система електронних звернень. Єдиний інформаційний веб-ресурс звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.z.gov.ua/>