

УДК 342.951:351.87(477)

*Іващенко Ігор Юрійович,
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
anwaltx5@ukr.net*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу визначення права громадян на звернення в Україні, взаємодії органів публічної влади, як суб'єктів захисту прав громадян при їх зверненні. Визначено, що основним законодавчим актом, який регулює питання звернення громадян є Закон України «Про звернення громадян». Проаналізовано основні положення закону та запропоновано авторські пропозиції щодо його вдосконалення. Обґрунтовані правові засади та форми звернення громадян, визначено механізм забезпечення реагування на звернення.

Ключові слова: звернення громадян, права громадян, адміністративно-правова реформа, органи публічної влади, правозастосовна практика.

Ivachenko I. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF CIVIC ACCEPTANCE IN UKRAINE

The article is devoted to the analysis of the definition of the right of citizens to appeal in Ukraine, the interaction of bodies of public authority, as subjects of protection of the rights of citizens at their appeal. It is determined that the main legislative act regulating the issue of citizens appeals is the Law of Ukraine «On Citizens' Appeal». The article analyzes the main provisions of the law and proposes author's suggestions for its improvement. The legal principles and forms of appeal of citizens are grounded, the mechanism of providing of response to the appeal is determined. It was emphasized that the modernization of the Institute of appeals of citizens should take place in two stages: at the first stage it is necessary to achieve more effective control over the procedure for their receipt, registration, consideration, review of the rules of case management, unification of the regulatory framework; the second to take a set of measures to ensure the transparency of the whole system of work with the use of modern information and communication technologies.

Key words: The beast, rights of law, administrative and legal reform, organization of public authority, right-wing practice.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день Україна перебуває на досить складному етапі формування правової держави, адже в процесі євроінтеграції відбувається реформування політичної, правової, соціальної та інших сфер суспільного життя. Так, на сучасному етапі розвитку держави та суспільства, в Україні актуальним є забезпечення конституційних прав та свобод громадян, реалізація верховенства права в усіх сферах суспільного життя, всебічна оптимізація і демократизація політичної організації суспільства, забезпечення більш активної участі громадян в управлінських процесах через різні форми суспільно-політичного самовираження, у тому числі – через інститут звернень громадян. Останній набуває все більшого значення в умовах поглиблення демократичних перетворень, формування інститутів розвиненого громадянського суспільства.

Сьогодні, хоча і існує певна правова база для практичної реалізації громадянами наданого їм конституційного права на звернення, однак, у світлі останніх подій, система реалізації та захисту прав та свобод людини є недосконалою. У зв'язку з цим, виникає необхідність у дослідженні адміністративно-правового регулюванні звернення громадян в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. За радянських часів інституту звернень громадян приділялося багато уваги, але у процесі розгляду звернень громадян основним завданням було не стільки захист прав громадян, скільки забезпечення контролю за державним апаратом. Слід відзначити, що у сучасній Україні даній проблемі приділяється недостатньо уваги. Лише окремі питання даної проблеми фрагментарно досліджувалися в роботах В. Авер'янова, О. Бандурки, В. Колпакова, С. Стеценка, О. Кузьменко, а також Ю. Лагутова, В. Соболя, В. Новікова та інших.

Серед невирішених раніше проблем, необхідно виділити зловживання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх службовими і посадовими особами наданими їм повноваженнями, що унеможливує ефективну реалізацію наданого громадянам права на звернення.

Метою статті є аналіз адміністративно-правового регулювання звернення громадян в Україні, встановлення недоліків відповідного законодавства та розробка пропозицій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Інститут звернення громадян є своєрідною формою громадського контролю за допомогою якого виражаються погляди, пропозиції чи невдоволення громадян тими чи іншими діями органів державної влади, які повинні бути розглянуті та з приводу яких необхідно прийняти рішення.

Правовою основою регулювання інституту звернення громадян в Україні є Конституція України як Основний закон нашої держави [4], Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. [9], Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного

права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. [10] та інші. Важливу роль відіграють і міжнародні нормативно-правові акти серед яких: Загальна декларація прав людини [2], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [3], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [6] та Хартія основних прав Європейського Союзу [12]. Положення цих документів стосуються саме реалізації права громадян на звернення.

Правовою основою захисту свобод та інтересів громадянина України, в тому числі й адміністративно-правового, є положення ст. 3 Конституції України, відповідно до якою людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнані найвищою соціальною цінністю. При цьому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави [4]. Таке закріплення основоположних людських цінностей свідчить про приєднання Конституції України до світового бачення зазначеного питання, тим самим визначаючи його обов'язкове вирішення як для держави, так і для інших учасників суспільних відносин.

Закон України «Про звернення громадян» регулює відносини з розгляду звернень фізичних осіб, що містять пропозиції, поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, посадових і службових осіб, а також щодо врегулювання суспільних відносин та удосконалення правової основи державного устрою, соціально-культурної та іншої сфери діяльності держави і суспільства. Разом з тим, під зверненнями громадян Закон розуміє викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [9].

Однак, певні суспільні відносини даним Законом не регулюються. Так, норми закону не торкається випадків, в яких органи управління і посадові особи за власною ініціативою приймають індивідуальні акти, які відповідним чином обтяжують права громадянина. Крім того, практика застосування Закону України «Про звернення громадян» виявила низку недоліків у цій сфері та викликала необхідність у вдосконаленні механізму реалізації права громадян на звернення до органів влади, їх посадових осіб.

Вважаємо, що модернізація інституту звернень громадян має відбуватися у два етапи: на першому етапі слід домогтися 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.

Так, 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 та 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 [11].

Таким чином, перспективи подальших досліджень мають стосуватися вдосконалення конкретних механізмів використання потенціалу електронної демократії в забезпеченні підтримки функціонування інституту звернення громадян.

Як зазначає В. Соболев, надзвичайно важливою є проблема 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 [11].

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 [5, 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, 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 [1].

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 онлайн. 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 запитом 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 [1].

Персональні дані користувачів системи обробляються та зберігаються згідно із Законом України «Про захист персональних даних» [8].

Важливо, 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 ми розуміємо соціальну диференціацію, зумовлену різними можливостями використання новітніх інформаційно- комунікативних технологій.

З огляду на викладене вважаємо, що 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.

Висновки. Отже, інститут звернення громадян є своєрідною формою участі громадян у соціально-економічних, політичних процесах, які, у свою чергу, є складовою публічної влади. Звернення громадян забезпечують взаємодію суспільства й держави, а також сприяють ефективному вирішенню проблем, які виникають в процесі реалізації прав та законних інтересів.

Є потреба у внесенні змін до законодавства з урахуванням міжнародно-правового досвіду щодо звернення громадян, щоб органи публічної влади виступали, як суб'єкти захисту прав громадян. Адже 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.

Однак, незважаючи на певні недоліки в механізмі регулювання звернень громадян, звернення є дієвим засобом захисту прав та законних інтересів, а також одним із правильних, цивілізованих шляхів до вирішення гострих суспільно значущих проблем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державна система електронних звернень. Єдиний інформаційний веб-ресурс звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. URL: <http://www.z.gov.ua/>.
2. Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ від 10 груд. 1948 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04 лист. 1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Конституція України : станом на 1 верес. 2016 р. / Верховна Рада України. Харків : Право, 2016. 82 с.
5. Логвінов В. Становлення і розвиток сфери надання електронних послуг у публічному секторі. Дні інформаційного суспільства - 2012 : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 24-25 квіт. 2012 р. К. : Салютіс, 2012. С. 206-208.
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Міжнародний документ від 16 груд. 1966 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
7. Новіков В.Д., Мицак Б.Н. До питання захисту прав та законних інтересів громадян. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*: зб. наук. пр. Львів, 2011. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/Nzlubp_2011_6_37.pdf.
8. Про захист персональних даних: Закон України від 01 черв. 2010 р. № № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
9. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07 лют. 2008 № 109/2008. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>

11. Соболь В. Актуальні проблеми забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/zpnadu_2013_1_20.pdf.

12. Хартія основних прав Європейського Союзу: Міжнародний документ від 07 груд. 2000 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

REFERENCES:

1. Derzhavna systema elektronnykh zvernenn [State system of electronic appeals]. *Yedynyi informatsiyni veb-resurs zvernenn hromadian do orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia*. Retrieved from <http://www.z.gov.ua/> [in Ukrainian].

2. Zahalna deklaratsiia prav liudyny: Mizhnarodnyi dokument vid 10 hrud. 1948 r. [Universal Declaration of Human Rights: International Document of December 10, 1948]. Retrieved from http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015 [in Ukrainian].

3. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod: Mizhnarodnyi dokument vid 04 lyst. 1950 r. [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: International Instrument of November 4, 1950]. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 [in Ukrainian].

4. Konstytutsiia Ukrainy : stanom na 1 veres. 2016 r. [Constitution of Ukraine: As of September 1, 2016]. (2016). Kharkiv : Pravo [in Ukrainian].

5. Lohvinov, V. (2012). Stanovlennia i rozvytok sfery nadannia elektronnykh posluh u publichnomu sektori [Formation and development of the sphere of provision of electronic services in the public sector]. *Dni informatsiinoho suspilstva: materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu, Kyiv, 24-25 kvit. 2012 r.*, 206-208 [in Ukrainian].

6. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava: Mizhnarodnyi dokument vid 16 hrud. 1966 r. [International Covenant on Civil and Political Rights: International Treaty of December 16, 1966]. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043 [in Ukrainian].

7. Novikov, V. D., Mytsak, B. N. (2011). Do pytannia zakhystu prav ta zakonnykh interesiv hromadian [On the issue of protecting the rights and legitimate interests of citizens]. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava: zb. nauk. pr.* Retrieved from http://irbis-nbuv.gov.ua/Nzlubp_2011_6_37.pdf [in Ukrainian].

8. Pro zakhyst personalnykh danykh: Zakon Ukrainy vid 01 cherv. 2010 r. № 2297-VI [On Protection of Personal Data: Law of Ukraine dated June 01, 2010 No. 2297-VI]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> [in Ukrainian].

9. Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 02 zhovt. 1996 r. № 393/96-VR [On Citizens' Appeal: Law of Ukraine dated October 02, 1996 No. 393/96-VR]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

10. Pro pershocherhovi zakhody shchodo zabezpechennia realizatsii ta harantuvannia konstytutsiinoho prava na zvernennia do orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 07 liut. 2008 № 109/2008 [On priority measures to ensure the implementation and guarantee of the constitutional right to appeal to state authorities and local self-government bodies: Decree of the President of Ukraine dated February 7, 2008 No. 109/2008]. Retrieved from <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/109/2008> [in Ukrainian].

11. Sobol, V. (2013). Aktualni problemy zabezpechennia realizatsii prava hromadian na zvernennia do orhaniv vlady [Actual problems of ensuring the right of citizens to apply to the authorities]. Retrieved from file:///C:/Users/User/Downloads/zpnadu_2013_1_20.pdf [in Ukrainian].

12. Khartiia osnovnykh prav Yevropeiskoho Soiuzu: Mizhnarodnyi dokument vid 07 hrud. 2000 r. [Charter of Fundamental Rights of the European Union: International Document of December 7, 2000]. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.03.2019

УДК 342.9

*Ковальчук Юлія Миколаївна,
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
yuliia_kovalchuk@i.ua*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД БАЗОВОГО РІВНЯ

У статті акцентовано, що здійснення децентралізації в управлінні суспільними справами вимагає належного правового забезпечення та створення цілісного правового механізму, який би, в свою чергу, був органічною частиною законодавства про місцеве самоврядування. Зазначено, що нормативно-правову базу діяльності виконавчих органів