

ЩОДО ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ СУБ'ЄКТІВ, ДО КОМПЕТЕНЦІЇ ЯКИХ НАЛЕЖИТЬ ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ, ПОРУШЕНИХ У ЗВЕРНЕННЯХ ГРОМАДЯН

CONSIDERING THE QUESTION OF DEFINING THE SUBJECTS, WHOSE COMPETENCE IS TO RESOLVE THE ISSUES, RAISED IN THE APPEALS OF CITIZENS

Семенова А.В.,

*аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

Статтю присвячено питанню встановлення суб'єктів, до компетенції яких належить вирішення питань, порушених у зверненнях громадян. Автором розглянуто нормативні положення, якими врегульовано цей процес, та проаналізовано статистичні дані за результатами роботи державних органів зі зверненнями громадян. Надано пропозиції щодо вдосконалення інституту звернень громадян шляхом запровадження Єдиної системи звернень громадян.

Ключові слова: звернення громадян, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти, до компетенції яких належить вирішення питань, порушених у зверненнях громадян, Єдина система звернень громадян.

Статья посвящена вопросу об установлении субъектов, в компетенцию которых входит решение вопросов, затронутых в обращениях граждан. Автор рассмотрел нормативные положения, которыми регулируется этот процесс и проанализировал статистику по результатам работы государственных органов с обращениями граждан. Даны предложения по усовершенствованию института обращений граждан путем внедрения Единой системы обращений граждан.

Ключевые слова: обращения граждан, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, субъекты, в компетенцию которых входит решение вопросов, затронутых в обращениях граждан, Единая система обращений граждан.

The article deals with the issues connected with defining subjects, whose competence is to resolve issues, raised in the appeals of citizens. The author reviews normative provisions, which regulates this process and analyzes the statistical data on the results of the work of the state authorities with the appeals of citizens. The author provides suggestions for improving the institution of the appeals of citizens by establishment of the Unified system for the appeals of citizens.

Key words: appeals of citizens, executive authorities, self-government bodies, subjects, whose competence is to resolve issues raised in the appeals of citizens, Unified system for the appeals of citizens.

Постановка проблеми. Будучи демократичною, соціальною, правовою державою, Україна проголосила найвищою соціальною цінністю людину, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпеку. Крім того, у Конституції України також зазначається, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а держава несе відповідальність перед людиною за свою діяльність [1]. Відповідно до цих положень у державі мають існувати та функціонувати механізми, за допомогою яких захищатимуться права людини та законні інтереси громадян. Одним із таких механізмів є інститут звернень громадян. Слід зазначити, що вказаний інститут передбачає не лише можливості для захисту та реалізації прав людини і громадянина, але і є одним із механізмів участі громади в управлінні державними і громадськими справами. За допомогою звернень громадян люди можуть впливати на поліпшення роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій. Проте однією з найпоширеніших проблем, що виникають на практиці в процесі подання звернень громадян, є коректність встановлення суб'єкта, до компетенції якого належить вирішення питань, порушених у кон-

кретному зверненні. Актуальність цієї проблеми полягає в тому, що неправильне встановлення таких суб'єктів тягне за собою негативні наслідки для тих, хто ці звернення подає, виражені у затягуванні розгляду звернення, отриманні роз'яснень замість позитивної відповіді тощо. Тобто від належного встановлення суб'єкта, якому подається звернення, залежить те, чи буде реалізовано (захищено) права людей та наскільки ефективною буде комунікація з державними органами.

Стан дослідження. Слід зазначити, що питання встановлення суб'єктів, до компетенції яких належить вирішення питань, порушених у зверненнях громадян, є малодослідженим. Проте окремі аспекти функціонування інституту звернень громадян в Україні, зокрема його роль у процесі захисту та реалізації прав і свобод людини і громадянина, розглядалися такими дослідниками, як В.І. Цимбалюк, К.О. Кісілевич, В.А. Соболев та іншими.

Мета статті полягає в тому, щоб дослідити правовий механізм встановлення суб'єктів, до компетенції яких належить вирішення питань, порушених у зверненнях громадян, виявити його недоліки та запропонувати можливі перспективи його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Інститут звернень громадян є неодмінною умовою існування громадянського суспільства. В.А. Соболев зазначає, що звернення громадян є формою безпосередньої артикуляції інтересів людей і знаходять відображення у вигляді юридично оформленої вимоги громадян до публічної влади [6, с. 2]. Статтею 40 Конституції України закріплено право громадян України, іноземців та осіб без громадянства направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому посадові і службові особи цих органів зобов'язані розглянути подані звернення і давати обґрунтовані відповіді у встановлений законом строк [1]. Положення щодо того, кому саме можна подавати звернення, деталізуються в статті 1 Закону України «Про звернення громадян», згідно з якою звертатися можна до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, засобів масової інформації та посадових осіб відповідно до функціональних обов'язків [4]. При цьому (згідно зі статтею 5 Закону України «Про звернення громадян») адресуються вони тим органам державної влади й органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань [4].

На теоретичному рівні ці положення є цілком зрозумілими та логічними. Проте на практиці питання правильного встановлення конкретного суб'єкта, до компетенції якого належить вирішення питань, порушених у зверненнях громадян, є достатньо проблемним. В Україні функціонує складна система державних органів, що складається з органів законодавчої, виконавчої, судової влади, контрольно-наглядових органів та органів місцевого самоврядування. У вищих навчальних закладах, де готують фахівців у сфері права, навчальним планом передбачаються окремі дисципліни, присвячені вивченню цієї системи. Тому виникає питання про те, чи може пересічний громадянин самостійно визначити те, до чієї саме компетенції належить вирішення питань, які його турбують. Ще складнішим є питання про те, чи здатні це зробити іноземці, які мають такі ж самі права у цій сфері, як і громадяни України, але, на відміну від них, можуть мати значно менше знань щодо системи державних органів в Україні та не володіти мовою, а згідно зі статтею 7 Закону України «Про звернення громадян» відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на незнання мови звернення забороняється [4].

При цьому неправильне встановлення суб'єкта, до компетенції якого належить вирішення питань, порушених у зверненні, значно знижує шанси на позитивний результат, який очікується від його розгляду. На законодавчому рівні це питання врегульовано статтею 7 Закону України «Про звернення громадян», згідно з якою, якщо питання, порушені в одержаному зверненні, не входять до повноважень відпо-

відного суб'єкта, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення [4]. Слід зазначити, що пересилання звернень тягне за собою певну відповідальність. Адже Указом Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07 лютого 2008 р. № 109/2008 наголошено на недопущенні безпідставного передання розгляду звернень іншим органам [5]. Крім того, згідно з Методикою оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади, що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630, одним із показників, за якими оцінюється рівень організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади є дотримання строку та порядку пересилання звернень громадян іншим уповноваженим органам [3]. Одним із негативних наслідків існування опції пересилання звернень є те, що державним органам відкривається можливість для зловживань у вигляді перекидання відповідальності за вирішення питань, щодо яких громадянами подаються звернення, на інші державні органи та затягування розгляду звернень.

На практиці державними органами частіше використовується альтернативний варіант, передбачений статтею 7 Закону України «Про звернення громадян», у якій сказано, що якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями [4]. Саме на це положення, передбачене законодавцем, часто спираються державні органи, щоб уникати вирішення питань, порушених у зверненнях громадян. І сьогодні не існує дієвих механізмів, які б визначали обґрунтованість надання таких роз'яснень.

Для підтвердження наших гіпотез ми дослідили статистичні дані, які відображають стан роботи зі зверненнями громадян в органах державної влади. За основу було взято звіти Сумської обласної державної адміністрації за результатами роботи зі зверненнями громадян у Сумській області за 2016 – перше півріччя 2018 року. Згідно з Класифікатором звернень громадян, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858, за результатами розгляду звернення громадян класифікуються на ті, що вирішено позитивно; відмовлено у задоволенні; дано роз'яснення; звернення, що повернуто авторові через невідповідність установленним законодавством вимогам або через неможливість вирішити питання щодо його пересилання іншому органу за належністю; звернення, що пересилається за належністю; звернення, що не підлягає розгляду (повторне, анонімне, скарга, подана з порушеннями встановлених законодавством строків) [2].

У 2016 році до Сумської обласної державної адміністрації надійшло 1 584 звернень громадян, з них:

338 – вирішено позитивно; 0 – відмовлено у задоволенні; 809 – дано роз’яснення; 1 – повернуто у зв’язку з невідповідністю встановленим законодавством вимогам; 305 – переслано за належністю; 16 – не підлягали розгляду; 0 – розглянуто, надано відповідь із порушенням термінів; 115 – у стадії розгляду [7]. У 2017 році до Сумської обласної державної адміністрації надійшло 1 421 звернень громадян, із них: 313 – вирішено позитивно; 0 – відмовлено у задоволенні; 767 – дано роз’яснення; 260 – інше (об’єднано повернуті, переслані звернення та звернення, що не підлягали розгляду); 81 – не відображено у звіті, що дає нам підстави припускати знаходження цих звернень в стадії розгляду [7]. У першому півріччі 2018 року до Сумської обласної державної адміністрації надійшло 659 звернень громадян, з них: 127 – вирішено позитивно; 0 – відмовлено у задоволенні; 328 – дано роз’яснення; 108 – інше (об’єднано повернуті, переслані звернення та звернення, що не підлягали розгляду); 96 – не відображено у звіті, що дає нам підстави припускати знаходження цих звернень у стадії розгляду [7].

Як ми бачимо, кількість звернень, за якими було дано роз’яснення та які було передано за належністю Сумською обласною державною адміністрацією у 2016–2018 роках, значно переважає над кількістю звернень, за результатами яких було винесено позитивні рішення. При цьому слід звернути увагу на відсутність відмов у задоволенні вимог громадян, що, на нашу думку, не може відповідати дійсності. Цілком очевидним є те, що така статистика зумовлена недосконалою системою контролю за роботою зі зверненнями громадян, який ведеться лише формально – за кількісними показниками, поданими у звітності. За нашими спостереженнями, фактичні відмови у задоволенні вимог громадян подаються державними органами у вигляді роз’яснень, що і зумовлює значну кількість.

Зважаючи на розглянуту статистику, можна зробити висновок про низьку ефективність роботи місцевої адміністрації зі зверненнями громадян. Проте такі кількісні показники можуть пояснюватись також тим, що був некоректно визначений суб’єкт, якому було подано звернення. Для глибшого дослідження цієї проблеми ми розглянули статистику по роботі зі зверненнями громадян в органах виконав-

чої влади та місцевого самоврядування в Сумській області за 2017 рік [7] (табл. 1).

Зважаючи на статистичні дані, наведені у таблиці, ми зробили припущення про те, що низький відсоток позитивних рішень, виданих державними органами обласного рівня, можна також пояснити тим, що громадяни не обізнані з ієрархією та компетенцією окремих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони надсилають свої звернення до того органу, який здається їм найбільш впливовим. Не слід відкидати можливість того, що громадяни можуть бути не поінформовані про існування інших державних органів, що посідають нижчі місця в ієрархії, проте володіють необхідною компетенцією щодо вирішення питань, які їх турбують. Підтверджується ця гіпотеза також найвищим відсотком серед звернень, що розглядались Сумською обласною державною адміністрацією та Сумською обласною радою, таких, які були розподілені до графі «Інше». Як свідчить статистика, більшість звернень, указаних у цій графі, були переслані за належністю до інших державних органів. При цьому звернути увагу на високий відсоток позитивних рішень за зверненнями громадян (при найбільшій фактичній кількості звернень), виданих міськими радами міст районного значення, міськими радами об’єднаних територіальних громад, селищними радами, селищними радами об’єднаних територіальних громад, сільськими радами, сільськими радами об’єднаних територіальних громад та районними державними адміністраціями. Це може свідчити про те, що у невеликих населених пунктах, де фізично знаходяться лише декілька державних органів, які безпосередньо вирішують питання конкретних громад, у громадян не виникає питань щодо того, кому саме подавати свої звернення, адже альтернативи відсутні.

Тож, ми бачимо, що питання коректного встановлення суб’єктів, до компетенції яких належить вирішення питань, порушених у зверненнях громадян, є доволі проблемним і потребує наукової розробки. На нашу думку, воно могло б бути вирішеним через запровадження Єдиної системи звернень громадян, яка б автоматично розподіляла електронні звернення за належністю. Нами навмисно зроблено акцент саме на електронних зверненнях, бо, зважаючи на розвиток інформаційних технологій, це є єдиною

Таблиця 1

№ з/п	Найменування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування	Усього звернень	Вирішено позитивно	Відмовлено у задоволенні	Дано роз’яснення	Інше
1.	Сумська обласна державна адміністрація	1421	22,03%	0,00%	53,98%	18,30%
2.	Сумська обласна рада	272	29,41%	1,84%	51,47%	17,28%
3.	Районні державні адміністрації	3565	71,92%	0,03%	25,41%	2,83%
4.	Районні ради сільських районів, районні ради ОТГ	299	49,83%	0,00%	38,46%	11,71%
5.	Міські ради міст обласного значення	14190	52,04%	0,00%	39,87%	2,94%
6.	Міські ради міст районного значення, міські ради ОТГ	7399	79,56%	0,24%	14,07%	6,12%
7.	Районні ради у містах	237	63,29%	0,00%	36,71%	0,00%
8.	Селищні ради, селищні ради ОТГ	3704	78,16%	0,00%	18,30%	3,35%
9.	Сільські ради, сільські ради ОТГ	18851	75,36%	0,11%	24,20%	0,43%

формою їх подання, яка має довгострокову перспективу. В.І. Цимбалюк та К.О. Кісілевич наголошують на тому, що електронні звернення є ефективним способом вирішення таких проблем, як бюрократизм та корумпованість державних органів, адже такий засіб вирішення запиту громадян є найбільш неупередженим і сприяє об'єктивному розгляду справи [8, с. 153]. Крім того, електронна форма подачі звернень дає громадянам більше гарантій у процесі подальшого захисту своїх прав, адже такі звернення фізично неможливо «загубити» чи викривити їх зміст.

На нашу думку, ефективним способом удосконалення інституту звернень громадян, зважаючи на проблему встановлення суб'єктів, яким необхідно подавати звернення, стало б запровадження Єдиної системи звернень громадян. Єдина система звернень громадян має передбачати реєстрацію в ній всіх державних органів та зазначення ними переліку питань, що входять до їх компетенції. Саме за цим (а також за територіальними критеріями) має здійснюватися автоматичний розподіл поданих громадянами звернень. При цьому, крім вирішення питання встановлення суб'єктів, до компетенції яких належить вирішення питань, порушених у зверненнях, ця система матиме низку інших переваг. Розвантаження відділів по роботі зі зверненнями громадян та надання їм можливості приділяти більше уваги роботі з нетиповими та специфічними зверненнями, адже такі процеси (як розподіл звернень, контроль за строками їх

розгляду та збір статистики) будуть автоматизовані. Також сам процес розгляду звернень буде відкритим та зручним для громадян, які зможуть постійно здійснювати його моніторинг за допомогою цієї системи.

Висновки. Статистичні дані за результатами роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування зі зверненнями громадян свідчать про те, що діючий механізм установлення суб'єктів, до компетенції яких належить вирішення питань, порушених у зверненнях, потребує вдосконалення. На нашу думку, запровадження Єдиної системи звернень громадян вирішило б одразу два проблемні питання. По-перше, такий механізм не вимагає від громадян наявних знань про систему державних органів та компетенцію кожного з них. Так, значно спрощується процес подання звернень, адже заявники позбавлені необхідності самостійно визначати суб'єктів, яким подається звернення. Крім того, зростає вірогідність отримання ними позитивних відповідей від державних органів, бо звернення одразу потраплятимуть за належністю. По-друге, Електронна система звернень громадян забезпечуватиме прозорість процесу розгляду звернень. Унеможливлиться затягування розгляду через пересилання за належністю або нехтування встановленими строками розгляду звернень. По-третє, така система буде зручнішою для самих громадян, які зможуть миттєво подавати звернення з будь-якого місця, швидко отримувати відповіді та відслідковувати процес розгляду своїх звернень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.09.2018).
2. Про затвердження Класифікатора звернень громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-%D0%BF> (дата звернення: 28.09.2018).
3. Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2009-%D0%BF> (дата звернення: 28.09.2018).
4. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.09.2018).
5. 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 лютого 2008 р. № 109/2008. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008> (дата звернення: 28.09.2018).
6. Соболь В.А. Теоретико-методологічні засади дослідження звернень громадян як інституту реалізації прав і свобод у громадянському суспільстві. Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фах. вид. 2012. № 2. С. 1–8. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2012-2/> (дата звернення: 28.09.2018).
7. Сумська обласна державна адміністрація: офіційний сайт. URL: <http://sm.gov.ua/uk/oda/2-uncategorised/2159-uzahalneni-vidomosti-pro-orhanizatsiiu-roboty-iz-zvernenniamy-hromadian.html> (дата звернення: 28.09.2018).
8. Цимбалюк В.І., Кісілевич К.О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. Молодий вчений. 2017. № 5.1. С. 149–154.