

УДК 342.95

ЗВЕРНЕННЯ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ДІЄВИЙ ЮРИДИЧНИЙ ЗАСІБ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

APPEALS TO THE PUBLIC ADMINISTRATION AS AN EFFECTIVE LEGAL MEANS OF FIGHTING AGAINST CORRUPTION

Каменська Н.П.,
*доктор юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Вищого навчального закладу Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»*

У статті обґрунтовується значення звернень до публічної адміністрації у боротьбі з корумпованістю чиновників. Розкриваються сутнісні особливості таких ініціатив в адміністративному порядку, в т. ч. з погляду легітимного способу передачі й отримання інформації. Окреслюється роль звернень до публічної адміністрації як ефективного юридичного інструменту контролю за діяльністю публічної адміністрації та способу участі в управлінні державними справами.

Ключові слова: звернення, інформація, корупція, публічна адміністрація, управління.

В статье обосновывается значение обращений к публичной администрации в борьбе с коррумпированностью чиновников. Раскрываются существенные особенности таких инициатив в административном порядке, в т. ч. с точки зрения легитимного способа передачи и получения информации. Определяется роль обращений к публичной администрации в качестве эффективного юридического инструмента контроля за деятельностью публичной администрации и способа участия в управлении государственными делами.

Ключевые слова: обращение, информация, коррупция, публичная администрация, управление.

In the article is justified the importance of appeals to the public administration in the fight against corruption of officials. The essential features of such initiatives are described in the administrative order, including from the point of view of the legitimate method of transmitting and receiving information. Is determined the role of appeals to the public administration as an effective legal instrument of control over the activities of the public administration and a way of participation in the management of public affairs.

Key words: appeal, information, corruption, public administration, management.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні корупція визнана однією з проблем, яка несе в собі загрозу національній безпеці нашої держави. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції (далі – CPI), що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі. У 2018 р. індекс CPI України складає 32 бали зі 100 можливих, що лише на 2 бали більше, ніж у 2017 р. У всесвітньому рейтингу Україна посідає 120 місце зі 180 країн. У минулому році Україна була на 130-му місці зі 180 країн. 3-поміж своїх сусідів вона змогла обійти лише Російську Федерацію (28 балів, 138 місце). Натомість решта мають вищі оцінки: Польща – 60, Словаччина – 50, Румунія – 47, Угорщина – 46, Білорусь – 44, Молдова – 33 бали [1].

Отже, у світлі перманентних кризових явищ, що відбуваються у нашій державі в політичній і соціально-економічній сферах, у т. ч. корумпованості чиновників і поширенні криміналізації у суспільстві, інститут звернень до публічної адміністрації (за умови ефективного функціонування) може стати одним із дієвих юридичних засобів подолання відповідних негативних тенденцій і налагодження сприятливого клімату в соціумі. У зв'язку з цим актуальність і необхідність обраної теми диктує сам час.

Стан дослідження. Проблема звернень в адміністративному порядку стала предметом наукового пошуку багатьох вітчизняних вчених (М.Н. Берідзе, Н.П. Каменська, Ю.І. Кішак, І.С. Ковальчук, К.В. Конюшко, М.В. Лациба, О.О. Мірошніченко, В.А. Соболев, В.П. Тарануха, А.В. Шевченко, М.В. Фігель та ін.). Однак соціально-правова сутність таких ініціатив фізичних і юридичних осіб із погляду юридичного засобу боротьби з корупційними правопорушеннями досі не вивчалася.

Метою статті є характеристика соціально-правової сутності звернень до публічної адміністрації з погляду дієвого юридичного засобу боротьби з корупцією.

Вклад основного матеріалу. На нинішньому етапі розбудови в Україні цивілізованої правової держави широкий спектр прав фізичних і юридичних осіб потребує ефективних гарантій реалізації на практиці. Така ситуація зумовлюється непоодинокими випадками прийняття суб'єктами владних повноважень протиправних рішень, вчинення їх посадовими особами незаконних дій та / або бездіяльності. Причини цього найчастіше криються в непрофесіоналізмі тих або інших чиновників, безвідповідальному ставленні останніх до виконання посадових обов'язків, забюрократизованості управлінської сфери, а також корумпованості окремих представників влади.

Наприклад, згідно зі статистичними даними, розміщеними на офіційному сайті Державної фіскальної служби України, у 2018 р. за фактами вчинення посадовими особами органів доходів і зборів корупційних та інших злочинів у сфері службової діяльності розпочато 320 кримінальних проваджень (2017 р. – 458). До судових органів передано 39 обвинувальних актів (2017 р. – 113), 15 осіб судом вже визнано винними у скоєнні відповідних злочинів (2017 р. – 28) [2]. Аналогічна інформація регулярно розміщується й на інших офіційних сайтах органів державної влади.

Необхідно враховувати також те, що в означеній сфері (як і в будь-якій іншій) має місце латентна злочинність, тому офіційні статистичні дані реальний стан речей повною мірою не відображають. За таких обставин ефективні та доступні гарантії належної реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб не завадять. У свою чергу, звернення до публічної адміністрації серед відповідних юридичних гарантій посідають особливе місце. Саме за допомогою звернень із боку суспільства здійснюється контроль за дотриманням конституційних принципів законності та верховенства права у сфері публічного адміністрування. Так, ініціюючи пропозиції, електронні петиції, їх автори беруть участь в

управлінні державними справами та привертають увагу соціуму та суб'єктів владних повноважень до відповідних проблем. За допомогою заяв і скарг громадяни та суб'єкти господарської діяльності здійснюють реалізацію значної кількості прав, у т. ч. у площині адміністративних послуг, захищають законні інтереси від протиправних посягань. Інформаційні запити та запити щодо роз'яснення є легітимним засобом отримання необхідної інформації від її розпорядників [3, с. 1].

Право на звернення до публічної адміністрації як суб'єктивне право має універсальний характер. Недаремно воно декларовано на найвищому законодавчому рівні – Конституцією України [4]. У ст. 40 Основного Закону закріплено, 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» [4]. Право на звернення до публічної адміністрації є законним процесуальним засобом, за допомогою якого реалізується та захищається значна кількість інших суб'єктивних прав. У такий спосіб не тільки піднімаються питання, у вирішенні яких зацікавлений автор того чи іншого звернення, але й порушуються адміністративні провадження про розгляд і вирішення ініційованих у відповідному зверненні питань. Як приклад можна навести заяву, адресовану Національному антикорупційному бюро України, про вчинення певного корупційного правопорушення. Згідно із Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» [5] (ст. 1) завданням цього державного правоохоронного органу є попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Саме з часу подання до названого компетентного адресата належним чином оформленого антикорупційного звернення запускається юридичний механізм вирішення справи щодо порушення тих або інших вимог Закону України «Про запобігання корупції» [6], інших нормативних положень антикорупційного законодавства. У відповідний момент те чи інше звернення в адміністративному порядку виконує роль юридичного факту, з якого починається адміністративно-процесуальна діяльність відповідного суб'єкта владних повноважень. Більше того, у межах окремих адміністративних проваджень за допомогою звернень в адміністративному порядку (інформаційного запиту або заяви відповідно) з компетентних джерел може витребуватися інформація чи документи, або навпаки, у відповідну справу разом зі зверненням передаватися інформація та письмові докази, що становлять інтерес, у т. ч. для розкриття корупційних правопорушень.

Звичайно, результат вирішення ініційованих фізичними та юридичними особами у зверненнях питань безпосередньо залежить від досконалості прописаної на законодавчому рівні процедури розгляду та вирішення суб'єктами владних повноважень відповідних ініціатив. Доводиться констатувати, що сучасний стан нормативно-правового регулювання сфери звернень до публічної адміністрації, у т. ч. антикорупційного спрямування, без перебільшення, потребує суттєвого покращення. На наш погляд, одна з головних причин такої ситуації – невідповідність вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства про звернення до публічної адміністрації реальним потребам сьогодення, насамперед, з огляду на його несистематизованість. У свою чергу, рекомендації центральних органів виконавчої влади не надолужують означену проблему, оскільки мають інформаційно-роз'яснювальний характер і не встановлюють нових правових норм. У цьому контексті варто вказати й на Методичні рекомендації щодо організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами, які

затверджено рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 06 липня 2017 р. № 286 [7].

Як показує практика, непоодинокими є випадки надання органами державної влади формальних відповідей на звернення громадян, пересилання звернень іншим органам державної влади, що затягує строк їх розгляду та вирішення порушених питань [8], часто зводючи нанівець коефіцієнт корисної дії за результатами їх вирішення.

За останні два роки простежується тенденція до зменшення кількості індивідуальних і колективних письмових звернень громадян до уряду України: 2014 р. – 26 908, 2015 р. – 30 100, 2016 р. – 34 978, 2017 р. – 31 213, 2018 р. – 25 758 [8]. Найбільший відсоток звернень у 2018 р. склали питання соціального захисту – 29%, а також дотримання законності та охорони правопорядку, реалізації прав громадян – 19,6%. Аналогічна ситуація спостерігається й у 2017 р. – 28,6% та 16,1 % відповідно. Водночас у період із 2014 р. по 2016 р., навпаки, громадян найбільше хвилювали питання законності та правопорядку, і лише на другому місці стояли питання соціального захисту.

Отже, звернення до публічної адміністрації, без перебільшення, є лакмусовим папірцем, що відображає реальний стан речей у багатьох сферах суспільного та державного життя, у т. ч. у площині боротьби з корупцією. Згідно з інформацією про роботу зі зверненнями громадян Кабінету Міністрів України з 2014 р. по 2018 р., встановити загальну кількість безпосередньо антикорупційних звернень не видається можливим. Вказані інформаційні довідки містять узагальнену інформацію про категорії звернень громадян, що стосуються законності, правопорядку, охорони прав [9].

Безперечно, за обставин дотримання суб'єктами владних повноважень у своїй діяльності принципу верховенства права звернення до публічної адміністрації є ефективним юридичним засобом реалізації та захисту широкого спектра суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. Більше того, у процесі ініціювання фізичними та юридичними особами адміністративних проваджень правореалізаційного або правоохоронного (у т. ч. антикорупційного) форматів без них не обійтися.

Необхідно звернути увагу також на інформаційний аспект звернень до публічної адміністрації. Означені ініціативи є легітимним способом передачі й отримання інформації, у т. ч. й про факти можливих корупційних правопорушень чи інших вчинених зловживань у сфері державного управління. З цієї позиції такі ініціативи є юридичним інструментом суспільного контролю над владою, що спонукає органи державної влади у процесі виконання публічного адміністрування намагатися дотримуватися чинного законодавства. Звернення до публічної адміністрації (заяви, скарги) створюють не тільки механізм поновлення порушених прав і свобод, але й у разі своєчасної передачі інформації уповноваженому адресату виконують превентивну функцію, запобігаючи вчиненню того чи іншого делікту. Наприклад, урядова «гаряча лінія» (веб-сайт Урядового контактного центру: www.ukc.gov.ua) функціонує цілодобово. Фізичні особи мають можливість за допомогою телефону (1545) або електронного зв'язку (адреса електронної пошти: ucc@scc.gov.ua) звернутися в Урядовий контактний центр з антикорупційним зверненням; з метою оперативного надання консультаційної чи психологічної допомоги у вирішенні окремих проблемних питань, у т. ч. тих, що стосуються діяльності публічної адміністрації. Для ініціаторів відповідних звернень дзвінки у межах України з телефонів мобільних операторів Київстар, Vodafone Україна, Лайфселл, а також фіксованого зв'язку Укртелекому безкоштовні.

Телефонні «гарячі лінії» нині функціонують у багатьох центральних органах виконавчої влади. З цього питання узагальнена довідкова інформація, розміщена на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України [10]. На

сайтах спеціально уповноважених суб'єктів влади у сфері протидії корупції та ін. розміщені телефони для здійснення антикорупційних звернень.

Матеріали звернень на гарячу лінію аналізуються й узагальнюються у межах компетенції центральними органами виконавчої влади за тематикою порушуваних громадянами питань. Зокрема, згідно зі статистичними даними Урядового контактного центру за 2018 р. актуальними для громадян, які звернулися на «гарячу лінію», є питання, що стосуються соціального захисту та комунального господарства, пенсій, діяльності публічної адміністрації та посадових осіб суб'єктів владних повноважень, корупційних правопорушень тощо [11]. Відповідна аналітична інформація не тільки оприлюднюється на веб-сайтах, але й друкується в періодичних виданнях [12].

До того ж, нині в Кабінеті Міністрів України щовівторка і щоп'ятниці з 14:00 до 16:00 практикується проведення за графіком прямих телефонних ліній (044) 254-05-65 за участю керівників органів центральної виконавчої влади [13]. Обмін інформацією за допомогою усних і письмових звернень здійснюється й на особистих прийомах прем'єр-міністра та членів Кабінету Міністрів України, які проводяться регулярно у встановленому порядку [14]. Аналогічна ситуація й на рівні інших органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Видається цікавим охарактеризувати звернення до публічної адміністрації також із погляду участі в управлінні державними справами. Зокрема, за допомогою пропозицій фізичні та юридичні особи акцентують увагу на проблемних питаннях в управлінській сфері, пропонують власне бачення вирішення окреслених негарздів і впливають на прийняття рішень загальнодержавного чи місцевого рівнів. Більше того, якщо говорити про колективні звернення громадян, у т. ч. електронні петиції, то вони виражають не тільки думку окремих громадян як таку, а позицію частини суспільства чи соціуму взагалі. Вочевидь, такі взаємовідносини є необхідною умовою розвитку та функціонування будь-якої держави, яка претендує на статус правової та демократичної; стимулом для активізації позиції суспільства як громадянського. Суб'єкти, не наділені владними повноваженнями, у такий спосіб мають можливість тиснути на владу (Президента України, Верховну Раду України, уряд, органи місцевого самоврядування) з метою вирішення тих або інших суспільно значущих проблем, у т. ч. антикорупційного спрямування. Безумовно, запровадження нового механізму комунікацій суспільства з окремими представниками влади за допомогою електронних петицій є прогресивним нововведенням в Україні.

Водночас в Україні запроваджено електронні петиції консультативного характеру. Вони покликані сприяти аналізу думок окремих представників соціуму, виявленню суспільно значущих проблем, але не мають обов'язкового характеру для виконання [15]. За таких обставин не варто й переоцінювати значення електронної петиції як засобу колективної ініціативи та тиску на владу з боку суспільства на теренах України (враховуючи відсутність впевненості у стовідсотковій ідентифікації її підписантів, можливостей маніпуляцій із підписами в бік зменшення чи збільшення їх кількості, а також дискредитаційного моменту щодо жартівливого змісту окремих із них).

Таким чином, за юридичною природою звернення до публічної адміністрації по суті є специфічною формою прояву волевиявлення індивідуальних або колективних суб'єктів. Фактично вони є юридичними актами [16, с. 776], що породжують правовідносини між авторами таких ініціатив і органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, тягнуть за собою низку юридичних наслідків. Кожна з названих ініціатив має власне інформаційне наповнення, зумовлене метою звернення до публічної адміністрації: реалізацією, охороною, захистом прав, охоронюваних законом свобод, законних інтересів, виконанням

покладених законом обов'язків, у т. ч. й антикорупційного спрямування. Як наслідок, за умов якісного адміністративно-процедурного законодавства антикорупційні звер-

нення до публічної адміністрації на теренах України, без перебільшення, можуть стати дієвим юридичним засобом ефективної взаємодії соціуму з представниками влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Індекс сприйняття корупції – 2018. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-spryjnyattya-koruptsiyi-2018/>.
2. Відомості про результати роботи за січень – грудень 2018 року. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zapobigannya-proyavam-korupts-insha-informatsiya-pro/363718.html>.
3. Каменська Н.П. Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика : автореф. дис. ... док. юрид. наук. Ірпінь, 2018. 37 с.
4. Конституція України (із змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про Національне антикорупційне бюро України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2472.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2474.
7. Методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 06 липня 2017 р. № 286. URL: https://archives.gov.ua/Archives/m_r_2017_3.pdf.
8. Про схвалення Концепції створення Національного контактного центру : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2015 р. № 1269-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 98. Ст. 3366.
9. Розгляд звернень громадян: звіти. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/zvernennya-gromadyan/rozhlyad-zvernenn-gromadyan-zviti>http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=244866718.
10. Телефонні «гарячі лінії» центральних органів виконавчої влади. URL: http://ukc.gov.ua/info/telefonni_gar/.
11. Інтерактивна мапа звернень. URL: <https://ukc.gov.ua/a-statystyka-a/stats/>.
12. Пацієнти просять безкоштовних медикаментів. *Урядовий кур'єр*. URL: <https://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/paciyenti-prosyat-bez-koshtovnih-medikamentiv/>.
13. Пряма телефонна лінія. URL: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=244869884&cat_id=244866714.
14. Графік особистого прийому громадян членами Кабінету Міністрів України. URL: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=244869820&cat_id=244866705.
15. Закірова С. Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm-dii&catid=8&Itemid=350.
16. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. Москва : Книжный мир, 2006. 792 с.