

ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ І ВИКОНАВЧА ВЛАДА: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОВІДНОСИН.

У сучасній незалежній, демократичній Україні стосунки між людиною і державою повинні спрямовуватися на домінування і утвердження пріоритету прав і свобод людини у повсякденному житті. Забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави — це передбачено ст. 3 Конституції України, тому права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст, а також спрямованість діяльності держави [1, с. 6]. Право громадянина на звернення є одним із засобів захисту прав та законних інтересів. Це право закріплено у ст. 40 Конституції, яка передбачає, що всі 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 надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1, с. 12].

Сучасний етап демократичних трансформацій в Україні потребує посилення механізмів безпосередньої участі громадян у суспільно-політичних процесах, оскільки неефективність основних інститутів політичної системи великою мірою обумовлена саме недостатністю громадського контролю за їх діяльністю у міжвиборчий період та обмеженням політичної участі громадян лише електоральними процесами. Подальший розвиток форм прямої демократії в Україні обумовлює, перш за все, необхідність удосконалення конституційних засад реалізації механізмів безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами. Саме цим і визначена актуальність даної теми.

Основними законодавчими актами, які регулюють взаємовідносини громадян з виконавчою владою є: Конституція України, Закон України «Про звернення громадян» [2], а також інші законодавчі акти. Історіографія даної проблеми дослідження характеризується незначною кількістю цілісних праць. Дослідження відносин громадян України з виконавчою владою здійснив В. Б.

Авер'янов, він визначив основні права громадян у сфері виконавчої влади, та адміністративно-правове забезпечення реалізації і захисту цих прав[3].

Метою даного дослідження є визначення на основі Законів України особливостей відносин громадян України з виконавчою владою, та з'ясування основних проблем звернення громадян до органів виконавчої влади і пошук основних шляхів вирішення даних проблем.

Відповідно до Закон України «Про звернення громадян»: «Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення» [2,ст. 1] .

Право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією із організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян. Це право включає дві складові:

— По-перше, звернення громадян є однією із форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Сьогодні цей аспект вимагає якісно нового підходу до розкриття потенціалу волевиявлення людей в процесі формування та реалізації державної політики.

— По-друге, це спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому розумінні це механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади.

Звернення громадян — це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Слід зауважити, що згідно із Законом України «Про звернення громадян» *пропозиція* (зауваження) — це звернення громадян, де висловлюються порада,

рекомендація щодо діяльності органів державної влади, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. *Заява* (клопотання) — це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. *Клопотання* — це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. *Скарга* — це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, посадових осіб [2, ст. 3].

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких:

— порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);

— створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;

— незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Звернення адресуються органам державної влади або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб

(колективне). Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. Звернення, оформлене без дотримання цих вимог, повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження [2, ст. 5].

Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення.

Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Забороняється переслідування громадян і членів їх сімей за подання звернення.

Не допускається розголошення одержаних зі звернень відомостей про особисте життя громадян без їх згоди чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, та іншої інформації, якщо це зачіпає права і законні інтереси громадян. Не допускається з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення. На прохання громадянина, висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення, не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання та роботи [2, ст. 16].

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням — безпосередньо до суду. Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються.

Рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду.

Громадянин, який звернувся зі скаргою, має право:

1) особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги;

2) знайомитися з матеріалами перевірки;

3) подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає скаргу;

4) бути присутнім при розгляді скарги;

5) користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;

6) одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги;

7) висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду скарги;

8) вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень [2, ст. 18].

Органи державної влади, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

1) об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти скарги;

2) разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді скарги скласти про це мотивовану постанову;

3) на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його скаргу;

4) скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, негайно вживати заходи до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;

5) забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку зі скаргою рішень;

6) письмово повідомляти громадянина про результати перевірки скарг і суть прийнятого рішення та ін. [2, ст. 19]

Однак досить часто зустрічаються випадки неналежного ставлення посадових осіб державних установ щодо реалізації конституційного права громадян на звернення, а також порушення визначеної на нормативному рівні процедури оскарження прийнятого рішення.

Найбільш актуальними проблемами, що існують сьогодні в даній сфері є надання необґрунтованих відповідей громадянам; порушення строків відповідей; безпідставна передача звернень іншим органам; практика визнання скарг громадян необґрунтованими без надання роз'яснень; незабезпечення умов для присутності громадян при розгляді їхніх звернень; прояви упередженості, халатності та формалізму при розгляді звернень; недостатня увага до вирішення проблем, з якими звертаються ветерани війни та праці, інваліди, та інші громадяни, які потребують соціального захисту та підтримки; необхідність посилення контролю за організацією роботи посадових та службових осіб зі зверненнями громадян.

Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» сприяв активізації відповідної законопроектної діяльності Кабінету Міністрів України [4]. Урядом розроблено та подано до Верховної Ради України проект Адміністративно-процедурного кодексу України (№2789 від 18.07.2008) та

проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» (№3064 від 21.08.2008) [5].

Крім цього, сьогодні практично в усіх центральних та місцевих органах виконавчої влади, місцевого самоврядування функціонують спеціальні структурні підрозділи по роботі зі зверненнями громадян, на Інтернет-сторінках яких подається інформація про розгляд звернень громадян, графіки особистого прийому, аналітичні довідки тощо. В обласних державних адміністраціях створено комісії з питань розгляду звернень громадян, комісії з опрацювання повторних звернень, проводяться «дні контролю» результатів виконання звернень громадян, організовано виїзні прийоми, телефони довіри тощо.

Хоча в Україні у цілому сформовано законодавчу базу для роботи зі зверненнями громадян, а органами державної влади всіх рівнів здійснюється забезпечення даної функціональної сфери, нормативно-правові й організаційні засади цієї діяльності потребують подальшого вдосконалення.

У частині нормативно-правового регулювання вбачається доцільним внести зміни до Закону України «Про звернення громадян», якими зокрема: визначити необхідність розгляду анонімних звернень громадян, якщо у них йдеться про вчинення або планування діянь, що загрожують державній безпеці та безпеці окремих фізичних і юридичних осіб (злочинів та інших правопорушень); скасувати існуючу можливість для службовців надавати відповіді на звернення громадянам в усній формі, що часто унеможлиблює доведення провини службовця у разі виникнення підозри стосовно порушення ним законодавства щодо роботи зі зверненнями громадян.

Особливої уваги вимагає актуальна проблема формального ставлення посадових осіб до розгляду звернень громадян. Її вирішення потребує комплексного підходу, що прямо пов'язано з посиленням механізмів відповідальності за порушення законодавства про звернення громадян. У зв'язку з цим виникає необхідність запровадження чітких та суворих санкцій для посадових осіб, які ігнорують порядок розгляду звернень громадян або зловживають відповідними повноваженнями.

Ефективна реалізація права громадян безпосередньо звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування сприяє забезпеченню конституційних засад щодо безпосередньої участі населення в управлінні державними справами. Разом з тим, за аналізом статистики звернень, зокрема на прикладі Кабінету Міністрів України, можна визначити певні особливості роботи даного інституту безпосередньої участі.

Від правильного функціонування адміністративно-правових механізмів реалізації прав громадян, від чіткого й ефективного реагування 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, наприклад, у 2009 році на розгляд до Департаменту нотаріату та реєстрації адвокатських об'єднань надійшло 2785 звернень громадян, що на 20,04 % більше, ніж за 2008 рік. При цьому, якщо кількість заяв, які подані до Департаменту на розгляд збільшилась на 10,9 %, то кількість скарг збільшилась відповідно на 33,1 %. Слід зазначити, що таке збільшення кількості скарг зумовлено, перш за все, надходженням скарг до Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату на рішення кваліфікаційних комісій нотаріату, утворених при головних управліннях юстиції (від загальної кількості скарг такі скарги складають близько 45 %).

Тенденція до збільшення кількості звернень, що надходять на розгляд до Департаменту збереглася і в I кварталі 2010 року. Так, загальна кількість звернень, порівняно з I кварталом 2009 року, збільшилась на 20,5 %, при цьому кількість заяв виросла на 5,9 %, а скарг відповідно на 64 %. Кількість скарг на рішення кваліфікаційних комісій нотаріату склала 37,4 % від загальної кількості скарг. Крім того, із 46 звернень, які надійшли від Урядової гарячої лінії, більш ніж 75 % склали скарги [6].

Щодо питань, які порушувалися авторами звернень то, значна кількість скарг стосувалася правильності та законності вчинених нотаріусом нотаріальних дій (правомірність посвідчення заповітів та довіреностей, оскарження укладених договорів, відмова чи безпідставне, на думку

скаржників, зволікання у видачі свідоцтв про право на спадщину, оскарження вчинених нотаріусом виконавчих написів, невиконання нотаріусами вимог статті 5 Закону України «Про нотаріат» щодо сприяння громадянам у здійсненні їх прав та захисті законних інтересів), а також питання внесення та вилучення нотаріусами відомостей до єдиних та державних реєстрів, що функціонують в системі нотаріату. Залишається актуальним та породжує надходження значної кількості скарг і питання неналежної організації роботи державних нотаріальних контор, здійснення прийому громадян з питань вчинення нотаріальних дій, або ж порушення державними нотаріусами вимог Примірного положення про порядок надання державними нотаріусами додаткових послуг правового характеру, які не пов'язані з вчинюваними нотаріальними діями, а також технічного характеру в частині прийняття коштів за надання таких послуг готівкою або стягнення цих коштів з осіб пільгових категорій чи за послуги, які не були надані [6].

Тому можна зазначити, що у вітчизняному законодавстві більша увага спрямована саме на розгляд скарг, безперечно, скарга належить до тієї категорії звернень громадян, які найбільшою мірою вимагають об'єктивного розгляду. З іншого боку, пропозиції громадян потребують не менш ґрунтовного підходу до аналізу їх змісту, адже, як наголошувалось вище, звернення громадян з пропозиціями є формою участі громадян в управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування. Проте практика свідчить, що сьогодні цей вид звернень громадян вважається, порівняно із скаргами, другорядним.

Основними питаннями, що порушуються у зверненнях громадян є:

1. Промислова політика.
2. Аграрна політика і земельні відносини.
3. Транспорт і зв'язок.
4. Економічна, цінова, інвестиційна, зовнішньоекономічна, регіональна політика та будівництво, підприємництво.

5. Фінансова, податкова, митна політика.
6. Соціальний захист.
7. Праця і заробітна плата.
8. Охорона здоров'я.
9. Комунальне господарство.
10. Житлова політика.
11. Екологія та природні ресурси.
12. Забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізація прав і свобод громадян.
13. Сім'я, діти, молодь, гендерна рівність, фізична культура і спорт.
14. Культура та культурна спадщина, туризм.
15. Освіта, наукова, науково-технічна, інноваційна діяльність та інтелектуальна власність.
16. Інформаційна політика, діяльність засобів масової інформації.
17. Діяльність об'єднань громадян, релігія та міжконфесійні відносини.
18. Діяльність Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.
19. Діяльність центральних органів виконавчої влади.
20. Діяльність місцевих органів виконавчої влади.
21. Діяльність органів місцевого самоврядування.
22. Обороздатність, суверенітет, міждержавні і міжнаціональні відносини.
23. Державне будівництво, адміністративно-територіальний устрій.
24. Інше [3, с. 160].

Таким чином варто враховувати, що пропозиція, спрямована на поліпшення функціонування державного або муніципального органу, може передбачати заходи, які певною мірою суперечитимуть приватним інтересам службовців даного відомства, адже може вимагати інтенсифікації чи поглиблення змісту здійснюваної роботи тощо. Тому однією із гарантій об'єктивного розгляду подібного виду звернень може стати спрямування його

вищому органу державної влади або місцевого самоврядування. Проте й даний спосіб не завжди є дієвим й оптимальним. Покращення об'єктивності розгляду пропозицій громадян може відбутись, якщо їх адресатом стане незалежний орган державної влади.

На сьогоднішній день у системі державних органів такими структурами можна умовно вважати правоохоронні органи – прокуратуру й органи внутрішніх справ. Але специфіка їх роботи полягає у тому, що вони розглядають звернення громадян по суті коли у них ідеться про пряме порушення закону. Якщо ж закон не порушений, то звернення громадян не мають до їх компетенції прямого відношення. Таким чином, актуальності набуває питання створення окремого державного органу з метою всебічного об'єктивного розгляду й аналізу звернень громадян під патронатом Президента України.

Також слід зауважити, що в червні 2007 року було розроблено проект Адміністративно-процедурного кодексу України, 2008 року його відправлено було на доопрацювання. Він був розроблений з метою утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення їх гарантій і захисту, а також даний кодекс України визначає повноваження та порядок діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ відповідно до принципів належного урядування. Але проблема полягає в тому, що на сьогоднішній день цей кодекс поки що не прийнятий [5].

Отже, відповідно до Конституції України та законів України наша держава забезпечує право громадян брати участь в управлінні державою через органи виконавчої влади, але практична реалізація цього право має чимало недоліків та проблем. Насамперед це полягає в тому, що переважно до уваги беруться лише скарги громадян, і лише за тих умов, коли прямо порушується закон України. А щодо пропозицій чи клопотань то вони фактично відіграють другорядну роль у взаємовідносинах із громадянами. Проте слід зауважити, що держава здійснює

деякі спроби щодо вирішення основних проблем, це і створення інтернет-сторінок органів виконавчої влади куди громадяни можуть відправляти свої пропозиції чи скарги, також розробка проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, але все таки багато проблем залишаються невирішеними.

Література

1. Конституція України: Із змінами внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. К.: Велес, 2008. – 48 с.
2. Про звернення громадян: Закон України №393/96-ВР від 02.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №47. – Ст.256.
3. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. За аг. Ред.. В.Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка. – 2007. – 586 с.
4. Розпорядженням Глави Адміністрації Президента України від 30 липня 2004 року N 80. Положення про Головне управління з питань звернень громадян Адміністрації Президента України // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/1867.html>
5. Адміністративно-процедурний кодекс України (проект закону України) станом на 18.07.2008 р. N 2789. // Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=2789&skl=7.
6. Аналітична інформація про результати діяльності міністерства юстиції та його територіальних органів з питань нотаріату. Аналіз розгляду звернень громадян Департаментом нотаріату та реєстрації адвокатських об'єднань за 2009 рік та за I квартал 2010 року // Режим доступу: www.yurradnik.com.ua/news.php?action=attach&id