

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

В. А. ДЕРЕЦЬ

*Вікторія Анатоліївна Дерезь, кандидат
юридичних наук, науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. М. Ко-
рецького НАН України*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНЮВАННЯ РОБОТИ ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ*

Одним із аспектів втілення в життя «людиноцентристської» концепції державного управління, відповідно до якої держава слугує інтересам людини і громадянина, є розробка адміністративно-процедурного законодавства. Для того, щоб фізичні особи повною мірою відчували себе «рівноправними» учасниками відносин з органами державної влади, має бути вдосконалене не лише адміністративне законодавство, а й «переформатована» правозастосовча діяльність цих органів.

Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні передбачає, що одним із напрямів реформування, який безпосередньо стосується кожного громадянина, є раціональне та справедливе правове регулювання процедурних відносин органів публічної адміністрації з приватними особами.

Як слушно вважає В. П. Тимошук, позиція окремих дослідників про те, що прийняття Адміністративно-процедурного кодексу не є об'єктивною потребою, оскільки його функції виконує Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., до якого необхідно лише внести зміни та доповнення, є необгрунтованою, оскільки цей закон: 1) поширюється лише на громадян і залишає поза увагою звернення юридичних осіб; 2) не диференціює порядок розгляду звернень органами державної влади і місцевого самоврядування та недержавними інституціями; 3) надто поверхово регулює процедурний аспект відносин щодо розгляду звернень громадян; 4) абсолютно не врегульовує «втручальні» провадження, тобто провадження за ініціативою органів влади, що є логічним, виходячи з назви даного закону¹.

Відсутність загального адміністративно-процедурного закону призводить до дещо викривленого розвитку законодавства². Додамо, що одночасно з акцентуванням уваги на проблематиці забезпечення та захисту прав і інтересів людини, приймаються нормативно-правові акти, що нібито їй відповідають цій проблематиці, але чи дійсно вони сприятимуть такому забезпеченню і захисту?

Питання забезпечення та захисту прав і свобод людини та проблематику адміністративних процедур вивчали такі вітчизняні вчені і дослідники як В. Б. Авер'янов, А. О. Селіванов, О. В. Кузьменко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. Г. Перепелюк, І. П. Голосніченко та ін. У статті буде розглядатися питання забезпечення та захисту прав і інтересів громадян під час розгляду їх звернень органами виконавчої влади, зок-

© В. А. Дерезь, 2009

* Робота підтримується Державним Фондом Фундаментальних Досліджень (Україна). Проект № Ф29.5/005 «Удосконалення правового регулювання адміністративних процедур в інтересах посилення правової захищеності громадян».

рема, на прикладі прийнятої 24 червня 2009 р. постанови Кабінету Міністрів України № 630, якою затверджена Методика оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади³.

Відповідно до цієї постанови, рівень організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади оцінюється за такими показниками:

1. Дотримання порядку реєстрації звернень громадян на реєстраційно-контрольних картках чи в журналах реєстрації, ведення карток (журналів) обліку особистого прийому громадян.
2. Дотримання порядку формування справ і картотек за зверненнями громадян та їх комплектація.
3. Дотримання строку розгляду звернень громадян.
4. Дотримання строку та порядку пересилання звернень громадян іншим уповноваженим органам.
5. Дотримання порядку розгляду звернень окремих категорій громадян (інвалідів Великої Вітчизняної війни, Героїв України, Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної праці, жінок, яким присвоєно почесне звання «Мати-героїня»).
6. Наявність затверджених графіка і порядку проведення особистого прийому громадян та їх дотримання.
7. Наявність належним чином обладнаного приміщення для проведення особистого прийому громадян, розміщення актів законодавства, інформаційних буклетів, зразків оформлення звернень та інших документів, відомостей про посадових та службових осіб, які ведуть особистий прийом, місце і час прийому, місцезнаходження відповідних структурних підрозділів органу виконавчої влади, контактні телефони тощо.
8. Наявність затвердженого графіка роботи телефонної «гарячої лінії», його дотримання, ведення обліку повідомлень громадян.
9. Проведення аналітичної роботи із зверненнями громадян (аналізу звернень громадян щодо виявлення найактуальніших проблем та внесення пропозицій стосовно шляхів їх розв'язання; виявлення причин, що зумовлюють надходження повторних звернень громадян, безпідставної відмови в задоволенні законних вимог заявників тощо).
10. Проведення нарад, семінарів, засідань колегій з питань звернень громадян.
11. Планування роботи із зверненнями громадян.
12. Систематичне інформування керівництва органу виконавчої влади про стан роботи із зверненнями громадян.
13. Розміщення на веб-сайті органу виконавчої влади (окремій веб-сторінці) узагальнених матеріалів про організацію роботи із зверненнями громадян, графіка особистого прийому посадовими особами органу виконавчої влади громадян, роз'яснень на найбільш актуальні питання громадян тощо.

Показники, зазначені №№ 9-12, застосовуються під час оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян за умови надходження більш як 200 звернень на рік.

У разі, коли показники, за якими оцінюється рівень організації роботи із зверненнями, визначено позитивними, робота в органі виконавчої влади оцінюється як така, що відповідає вимогам, установленим законодавством. Якщо два показники визначено негативними, робота в органі виконавчої влади оцінюється як така, що не повністю відповідає вимогам, установленим законодавством. Якщо три показники і більше визначено негативними, робота в органі виконавчої влади оцінюється як така, що не відповідає вимогам, установленим законодавством.

За результатами проведеної перевірки та оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян складається відповідний звіт, та у разі виявлення недоліків надаються рекомендації щодо їх усунення та удосконалення такої роботи. Звіт розміщується на веб-сайті органу виконавчої влади, в якому оцінювався рівень організації роботи із зверненнями громадян.

Зупинимось детальніше на окремих положеннях цієї постанови. Якщо два показники, за якими оцінюється рівень організації роботи із зверненнями, визначено негативними, робота в органі виконавчої влади оцінюється як така, що не повністю відповідає вимогам, установленим законодавством. А як оцінювати роботу органу влади, якщо лише

один показник негативний, але він вкрай важливий та суттєвий? Звернемося до практики діяльності органів виконавчої влади. Майже одночасно з опублікуванням постанови, в газеті «Урядовий кур'єр» йшлося про виконання органами влади Закону України «Про звернення громадян»⁴. Один із випадків – мешканцю Полтави два місяці немає відповіді з Міністерства юстиції на звернення. Навряд чи цей громадянин або кожен, хто місяцями чекатиме відповіді на звернення, вважатиме роботу органу влади такою, що відповідає вимогам законодавства, а державу такою, що піклується про його інтереси. Хоча, з формальної точки зору, порушення одного показника оцінювання є підставою для визнання роботи органу позитивною, тобто такою, що відповідає законодавству. Отже, такий підхід оцінювання роботи органу влади зі зверненнями громадян на користь скоріше владі, ніж громадянам.

До того ж, в розглянутому показнику акцентується увага на дотриманні лише строків розгляду звернення, і поза увагою залишається якість їх розгляду. На практиці є навіть випадки, коли працівники органу влади нездатні надати громадянину вичерпну консультацію з питань, з якими він звертається. В Законі України «Про звернення громадян» визначені обов'язки органу влади, зокрема, об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги. В проекті Адміністративно-процедурного Кодексу України від 18 липня 2008 року, який регулюватиме відносини, що виникають під час провадження органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами діяльності щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, у тому числі щодо отримання адміністративних послуг, та виконання ними визначених законом обов'язків, регламентуватиме процедури розгляду адміністративних справ, виправдано пропонується закріпити принципи, на яких має ґрунтуватися адміністративна процедура: верховенство права, законність, рівність учасників адміністративного провадження перед законом, використання повноважень з належною метою, обґрунтованість, безсторонність (неупередженість) адміністративного органу, добросовісність, розсудливість, пропорційність, гласність і відкритість, своєчасність і розумний строк, ефективність, презумпція правомірності дій і вимог особи, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування правового захисту.

Зокрема, відповідно до проекту Адміністративно-процедурного Кодексу, адміністративний орган (тобто, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, які уповноважені розглядати та вирішувати адміністративні справи, інший державний орган, а також підприємство, установа, організація, їх посадові чи службові особи, інший суб'єкт, який згідно із законом уповноважений здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, щодо розгляду адміністративних справ) під час розгляду та вирішення адміністративної справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Рішення адміністративного органу в адміністративній справі повинно бути справедливим.

Адміністративний орган під час розгляду адміністративної справи зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані. Адміністративний орган під час здійснення адміністративного провадження та прийняття адміністративного акта враховує всі обставини, що мають значення для адміністративної справи. У процесі вирішення адміністративної справи він зобов'язаний діяти добросовісно, керуючись законами логіки, здоровим глуздом та загальноприйнятими в Україні нормами моралі.

Не допускається будь-яка неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи. Адміністративний орган вирішує адміністративну справу своєчасно, тобто до настання обставин, за яких втрачається сенс у прийнятті адміністративного акта, розглядає адміністративну справу протягом розумного строку, тобто у найкоротший строк, достатній для її вирішення, з дотриманням вимог, установлених Кодексом, визнає дії та вимоги особи правомірними, поки інше не буде доведено в результаті розгляду адміністративної справи. Тобто, на на-

шу думку, при оцінюванні роботи органу виконавчої влади зі зверненнями громадян доцільно було б враховувати не лише дотримання строків розгляду, а й якість такого розгляду.

Ще один критерій оцінювання роботи органу влади зі зверненнями громадян – дотримання порядку розгляду звернень окремих категорій громадян (інвалідів Великої Вітчизняної війни, Героїв України, Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, жінок, яким присвоєно почесне звання «Мати-героїня»). Таке формулювання викликає питання: «А щодо громадян, які не відносяться до цих категорій, дотримуватися порядку розгляду обов'язково?»

Відповідно до ч. 2 ст. 14, ч. 2 ст. 15, ч. 2 ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто. Очевидно, в Методиці оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади викривлено положення Указу Президента України від 7 лютого 2008 р. «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», на виконання якого саме і розроблена ця Методика. В ньому йдеться про необхідність вжити невідкладних заходів щодо забезпечення реалізації конституційних прав громадян на письмове звернення та особистий прийом, обов'язкове одержання обґрунтованої відповіді, неухильного виконання норм Закону України «Про звернення громадян», упорядкування роботи зі зверненнями громадян, зокрема, щодо:

узяття під особистий контроль керівниками відповідних органів розгляду звернень та забезпечення проведення першочергового особистого прийому жінок, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня», інвалідів Великої Вітчизняної війни, Героїв Соціалістичної Праці, Героїв Радянського Союзу, Героїв України;

придільення особливої уваги вирішенню проблем, з якими звертаються ветерани війни та праці, інваліди, громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, багатодітні сім'ї, самотні матері та інші громадяни, які потребують соціального захисту та підтримки.

На нашу думку, цей показник можна було б сформулювати як «придільення особливої уваги розгляду звернень окремих категорій громадян (інвалідів Великої Вітчизняної війни, Героїв України, Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, жінок, яким присвоєно почесне звання «Мати-героїня»)».

З приводу такого показника оцінки роботи органів виконавчої влади зі зверненнями громадян як наявність належним чином обладнаного приміщення для проведення особистого прийому громадян, розміщення актів законодавства, інформаційних буклетів, зразків оформлення звернень та інших документів, відомостей про посадових та службових осіб, які ведуть особистий прийом, місце і час прийому, місцезнаходження відповідних структурних підрозділів органу виконавчої влади, контактні телефони тощо, зазначимо, що лише наявність такої інформації тільки частково сприяє забезпеченню прав і інтересів громадян. Адже на практиці не завжди години прийому визначаються з урахуванням саме інтересів громадян, а не органу влади. Нерідко, щоб потрапити на прийом для отримання адміністративної послуги (наприклад, реєстрація суб'єкта підприємницької діяльності, оформлення закордонного паспорта) треба приходити задовго до початку роботи органу влади, вистояти не одну годину в черзі та ще не відомо, чи потрапиш у цей день на прийом.

Що ж до розміщення на веб-сайті органу виконавчої влади (окремій веб-сторінці) узагальнених матеріалів про організацію роботи із зверненнями громадян, графіка особистого прийому посадовими особами органу виконавчої влади громадян тощо, то на сайтах не завжди вчасно поновлюється інформація, наприклад, про адресу структурного підрозділу того чи іншого органу, його номер телефону.

Чинним законодавством, на жаль, не передбачений обов'язок органу виконавчої влади забезпечити громадян відповідними бланками звернень. Це ускладнює процедуру по-

дань звернення. Частиною 2 ст. 27 проекту Адміністративно-процедурного Кодексу України передбачено, що з метою забезпечення відкритості та доступності адміністративного провадження і сприяння громадянам у реалізації прав, адміністративний орган забезпечує звернення у зручний спосіб, в тому числі шляхом забезпечення наявності необхідної кількості бланків (анкет, формулярів) звернення до адміністративного органу. Крім цього, чинний Закон «Про звернення громадян» не передбачає можливості надходження звернень електронними каналами, а проект Адміністративно-процедурного Кодексу надає таку можливість.

Не викликає сумніву, що потрібно посилювати контроль за роботою органів влади зі зверненнями громадян. Про це свідчать хоча б наступні факти. В Чернігові громадяни не могли протягом півроку записатися на прийом до голови облдержадміністрації. Начальник районного в місті Чернігові відділення Пенсійного фонду України чотири роки поспіль відмовляв заявниці в перегляді пенсії. Суд підтвердив, що ця відмова є безпідставною, і зобов'язав виконати передбачену законом норму⁵. Часто державні службовці поведуться так, ніби вони надають не адміністративну послугу, до чого зобов'язує їхній функціональний обов'язок, а витрачають свій особистий час на «недоречні претензії»⁶. Подекуди райдержадміністрації Донецької області порушували вимоги Закону України «Про звернення громадян». У відповідях заявникам не завжди вказувалося, які заходи вживалися для можливого вирішення питання, нормативні документи, які регламентують їх розв'язання та порядок оскарження прийнятих рішень⁷. На жаль, такі порушення непоодинокі.

Та й самі органи виконавчої влади, що функціонують на місцевому рівні, наприклад, райдержадміністрація, податкова інспекція і органи статистики, зокрема, надаючи послугу реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності, не завжди взаємодіють між собою і не діють злагоджено. У таких ситуаціях «арбітром» між ними змушений виступати громадянин, щоб з'ясувати, який з органів має рацію з питання, яке цікавить громадянина.

Крім цього, вважаємо, що при проведенні оцінювання варто було б враховувати думку громадян, які безпосередньо спілкувалися з органами виконавчої влади, адже мета цього оцінювання – визначити, наскільки організація роботи зі зверненнями громадян в органі виконавчої влади сприяє забезпеченню їх прав. І не залишати поза межами критеріїв оцінки «людські» фактори – ввічливість, приязне ставлення, повагу до громадянина. Чому б не поставити питання: «Чи задоволені Ви якістю надання послуг? І чи не виникає у Вас враження «виграної у влади битви за свої права»?

Таким чином, законодавство про звернення громадян має вдосконалюватися. Основним нормативно-правовим актом з цих питань має стати Адміністративно-процедурний Кодекс України, який з метою утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення їх гарантій і захисту визначатиме повноваження та порядок діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо забезпечення справедливої, об'єктивного розгляду адміністративних справ відповідно до принципів належного урядування. Чинне законодавство з часом потрібно буде привести у відповідність до цього Кодексу. А нові нормативно-правові акти мають орієнтуватися на ст. 3 Конституції України, в якій визначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, та на положення Адміністративно-процедурного Кодексу.

¹ Тимоцук В. До проблеми правового регулювання адміністративно-процедурних відносин // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. Збірник наукових праць. – Київ, 2003. – С. 282-286.

² Тимоцук В. Адміністративна процедура (Адміністративно-процедурний кодекс) // Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005–2006 роки) / За заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. – К., 2007. – С. 237-238.

³ Методика оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 630 від 24 червня 2009 року // Урядовий кур'єр. – 2009. – 7 липня. – № 119. – С. 13.

⁴ *Нагребецька І.* Закон писаний. Як виконуємо? // Урядовий кур'єр. – 2009. – 2 липня. – № 116. – С. 5.

⁵ Там само.

⁶ *Нагребецька І.* Між законом і реаліями // Урядовий кур'єр. – 2006. – 6 липня. – № 123. – С. 2.

⁷ У дзеркалі звернень громадян // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 100. – С. 10.

Резюме

В статье рассматриваются вопросы обеспечения и защиты прав и интересов граждан во время рассмотрения их обращений органами исполнительной власти, в частности, на примере принятого 24 июня 2009 года постановления Кабинета Министров Украины №630, которым утверждена Методика оценивания уровня организации работы с обращениями граждан в органах исполнительной власти.

Ключевые слова: органи виконавчої влади, звернення громадян, показники оцінки роботи із зверненнями громадян, адміністративна процедура, проект Адміністративно-процедурного Кодексу України.

Summary

In the article are reviewed the issues of citizens rights & interests protection in relations with executive authorities, based on the adopted act of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 24, 2009 # 630 concerning Methodics of organizational capacity evaluation for citizens applications to executive authorities.

Key words: executive authorities, application of citizens, evaluation of activities on citizen's applications, administrative procedure, draft Administrative procedural code of Ukraine.

Отримано 7.10.2009

Л. Є. КИСІЛЬ

Людмила Євгенівна Кисіль, кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ БІЛОРУСЬ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного в демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів громадян у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов службовець адміністрації діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це забезпечує рівність приватних осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура. Крім того, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю у діяльності органів влади¹.

Порівняльний аналіз законодавства України і Республіки Білорусь щодо здійснення адміністративних процедур дає можливість зробити наступні висновки.

Правова основа захисту прав, свобод та інтересів громадян України в процесі здійснення адміністративних процедур базується насамперед на положеннях Конституції. Так, наприклад, у ст. 3 Конституції України зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним