

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2020.2.27>

## ІНСТИТУТ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ЯК ПОКАЗНИК РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

**Актуальність теми дослідження.** Євроінтеграційні процеси в Україні, демократизація політичної системи та формування громадянського суспільства передбачають забезпечення реалізації конституційних прав громадян на вільне вираження своїх поглядів та переконань, вільне збирання, зберігання й поширення інформації, вільне об'єднання громадян для захисту своїх прав, одержання інформації від органів державної влади й органів місцевого самоврядування, доступ до їхніх ресурсів, звернення до них та участі в управлінні державними справами. Зазначене передбачає необхідність налагодження ефективної взаємодії та співпраці суб'єктів владних повноважень з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями, що повинно базуватися на таких принципах як: рівноправність, добросовісність, партнерство та забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Вбачається, що звернення громадян до суб'єктів владних повноважень є невід'ємним чинником демократизації всієї системи публічного управління, її відкритості, результативності та ефективності.

Більше того, взаємодія суб'єктів владних повноважень з інститутами громадянського суспільства у формі розгляду звернень передбачає не лише забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, але й виступає дієвим способом контролю за законністю діяльності органів державної влади та підвищення ефективності та результативності їх діяльності. Зазначене обумовлює необхідність формування оновленого функціонального призначення інституту звернень як показника належного врядування.

**Ступінь розробленості проблеми.** Проблема реалізації права на звернення до органів державної влади з метою захисту прав та свобод людини та громадянина досліджувалася такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, М.Н. Берідзе, І.В. Бойко, Ю.П. Битяк, Л.Д. Воеводін, О.В. Закаленко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Л.І. Летнянчин, В.В. Мальков, М.П. Мостовой, В.А. Соболев, С.Г. Стеценко, В.М. Цимбалюк та іншими. Вказані вчені у своїх наукових дослідженнях приділяли увагу розкриттю різних аспектів інституту звернень громадян. При цьому, питання впливу звернень громадян (у формі зауважень, скарг або пропозицій) на ефективність функціонування суб'єктів владних повноважень системно не досліджено. А отже, теоретична та практична значимість проведеного дослідження не викликає сумнівів.

**Метою статті** є дослідження інституту звернень громадян в якості показника результативності та ефективності діяльності публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу.** Звернення є адміністративно-правовим механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів громадян. Положеннями ст. 40 Конституції України закріплено право осіб та громадян 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 [5]. Зазначене конституційне право також передбачає можливість подавати до органів державної влади пропозиції щодо покращення результативності та ефективності їх діяльності, та зауваження, задля оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності тощо.

Питання практичної реалізації громадянами права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту, пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб державних і муніципальних органів регламентуються Законом України «Про звернення громадян». При цьому, Законом виокремлено такі види звернень громадян, як: а) пропозиція та/або зауваження – звернення, в якому висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства; б) заява – звернення, яке містить прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів громадян або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності; в) клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод [7]; г) скарга – форма громадського контролю за діяльністю органів державної влади в цілому, та окремих посадових чи службових осіб зокрема, за допомогою якої виражається вимога громадян щодо поновлення порушеного права.

Слід зазначити, що виокремлені види звернень як у своїй сукупності, так і відособлено виконують конкретне функціональне призначення. При цьому, у загальному розумінні, функції права на звернення – це основні напрямки правового впливу на суспільні відносини, що відображають їх роль та призначення у регулюванні останніх і здійснюються за допомогою відповідних засобів з метою належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян [6, с. 195]. Як уявляється, звернення громадян виконують такі функції:

1) правоохоронна, яка забезпечує безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, сприяє недопущенню порушення принципу законності у діяльності суб'єктів владних повноважень. Зазначена функція проявляється шляхом подання громадянами такого виду звернень, як скарга;

2) регулятивна, яка забезпечує узгодженість публічних інтересів (тобто інтересів соціальної спільності, яких легалізовано та задоволено державою [1, с. 31–32]);

3) сприяюча, яка має на меті сприяння реалізації особами наданих їм прав, свобод і законних інтересів. Вказана функція проявляється шляхом подання громадянами відповідних заяв чи клопотань, які фактично відіграють роль правового способу ініціювання та належної реалізації того чи іншого права. Вбачається, що ці види звернень забезпечують не лише реалізацію відповідних прав, а й виконання службових повноважень суб'єктами владних повноважень відповідно до приписів чинного законодавства;

4) інформаційна, яка є джерелом інформації для суб'єктів владних повноважень про проблеми громадян. Щодо виокремлення вказаної функції, варто погодитися із думкою О.К. Костюкевича, який зазначає, що виділення інформаційної функції права на звернення обумовлено кількома факторами, зокрема: по-перше, кожне зі звернень громадян містить у собі певний обсяг інформації, пов'язаної як з обґрунтуванням мотивів та цілей звернення, так і з фактичними обставинами, що характеризують ті чи інші життєві ситуації, підтверджують чи спростовують певні вимоги, формулюють думку автора звернення з того чи іншого питання; по-друге, реалізація цієї функції є прямо пов'язаною з налагодженням так званого зворотного зв'язку [6, с. 196]. Окрім того, результативне публічне управління може здійснюватися лише в тому випадку, якщо керуюча система отримуватиме інформацію про ефект, досягнутий тією чи іншою дією об'єкта управління, про досягнення або недосягнення відповідної мети. Невідповідність фактичного стану системи заданому і є тим коригуючим сигналом, який стимулює перебудову системи для її функціонування у заданому напрямку [3, с. 30];

5) контрольна, яка є вираженою через систему заходів правового та організаційного характеру, що здійснюються з метою дотримання суб'єктами владних повноважень у своїй діяльності норм чинного законодавства з метою захисту і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них;

6) стимулююча, яка забезпечує повноцінне функціонування діяльності державного механізму не лише у зв'язку із розглядом скарг, що містять факти порушення конкретних прав громадян, але й тих звернень, у яких викладено пропозиції щодо покращання роботи органів державної влади.

Виходячи з функціонального призначення інституту звернень громадян, приходимо до висновку, що одночасно вказаний інститут є показником рівня організації реагування на факти порушень прав і свобод людини з боку суб'єктів владних повноважень. Незалежний, всебічний, об'єктивний та справедливий розгляд звернень громадян на правовій основі запобігає подальшим зверненням щодо порушених громадянами питань, а відсутність такого розгляду свідчить про неспроможність органів влади вживати невідкладних і системних заходів стосовно своєчасного та якісного вирішення проблем на місцях, що знижує довіру громадян до влади і тим самим перешкоджає ефективній взаємодії держави та суспільства і фактично свідчить про невідповідність виконання ними своїх обов'язків [8, с. 10].

Подання громадянами заяв, скарг та пропозицій до суб'єктів владних повноважень в цілому впливає на результативність та ефективність діяльності останніх. При цьому, видається, для дослідження механізму впливу звернень громадян на результативність та ефективність діяльності суб'єктів публічної адміністрації необхідним є визначення категорій «результативності» та «ефективності».

Так, у лексичному розумінні під поняттям «результативність» розуміється здатність суб'єкта досягати визначених результатів. Отже, результативність діяльності суб'єктів владних повноважень – це ступінь відповідності досягнутих результатів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі, на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг. Аналіз результативності службової діяльності суб'єктів владних повноважень передбачає визначення досягнення запланованих результатів, а саме: повноти виконання посадових обов'язків протягом звітного періоду у відповідності до положень посадових інструкцій, рівня складності виконуваних завдань, продемонстрованих при цьому знань, умінь, професійних та особистісних компетентностей, дотримання правил етичної поведінки та доброчесності, внутрішнього службового розпорядку.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що показники результативності можуть служити як оцінкою діяльності органу державної влади в цілому, так і оцінкою діяльності окремих посадових осіб [4, с. 123]. Як правило, діяльність окремих структурних підрозділів органів державної влади є орієнтованою на кінцеві результати, що призводить до неможливості визначення кінцевого внеску в досягнутий результат окремо взятого службовця. У такому випадку саме звернення громадян є своєрідним індикатором якості роботи окремих посадових осіб.

Таким чином, за результатами розгляду та вирішення звернень громадян здійснюється оцінювання

результативності діяльності конкретного суб'єкта владних повноважень, що передбачає планомірну діяльність окремих громадян, якої спрямовано на контроль за якістю виконання визначених завдань протягом визначеного періоду часу, зокрема, для отримання очікуваних результатів. Натомість, під результативністю певних дій слід розуміти їх логічну завершеність, яка сприяє досягненню очікуваних результатів.

Щодо розгляду звернень громадян, результативною може вважатися діяльність зі сторони суб'єктів владних повноважень у разі виконання ними у повному обсязі обов'язків, визначених ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», зокрема: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову; скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина тощо [7].

Ефективність діяльності суб'єкта владних повноважень, як показник їх діяльності, відображає діяльність, яка характеризується виконанням у повному обсязі, якісно та у встановлений законом строк передбачених за посадою завдань та обов'язків за умови використання оптимальної кількості ресурсів (організаційних, кадрових, фінансових, інформаційних тощо). Разом із тим, при розгляді звернень громадян суб'єкти владних повноважень повинні дотримуватися визначених законом строків. Так, відповідно до ст. 20 Закону України «Про звернення громадян», звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. У разі неможливості протягом місячного строку вирішити питання, зазначене у зверненні, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення

питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Слід також зауважити, що реалізація громадянами права на звернення здійснює вплив на результативність та ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень шляхом надання інформації про їх соціальні потреби, виступаючи сполучною ланкою між органами державної влади і громадянами. Право на звернення до цих органів, з одного боку, є способом вираження громадської думки, а з іншого – засобом отримання владними суб'єктами інформації від громадян про якість і недоліки своєї роботи. Слушно видається думка Б.М. Чичеріна, який зазначив, що «громадська думка виявляє справжній стан суспільства і управління. Існуюче зло не ховається всередині, а виходить назовні. Народні потреби стають відомі всім, а тому швидше і легше можуть бути знайденими засоби виправлення недоліків» [9, с. 91]. На підставі отриманої інформації, що міститься у зверненнях, суб'єкти владних повноважень мають можливість приймати своєчасні та якісні управлінські рішення.

Доречним видається звернути увагу на прояви права на звернення до суб'єктів владних повноважень на прикладі Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Так, впродовж 2019 року до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України надійшло 2707 індивідуальних та колективних звернень, з яких пропозицій – 394; заяв (клопотань) – 2139; скарг – 174. Щодо повторних звернень, то їх кількість становила 410, причиною їх подання є те, що у заявників виникають додаткові питання щодо отриманих відповідей [2]. Вбачається, саме повторні звернення виступають своєрідним індикатором необхідності покращення якості відповідей, зокрема, їх обґрунтованості. Окрім того, можуть надаватися висновки щодо актуальності пропозицій заявників. Масові ж звернення стосувалися Програми з підтримки малого та середнього підприємництва, що передбачає доступне кредитування під 5–9 відсотків річних.

Крім того, за своєю сутністю звернення громадян має публічний характер, оскільки виступає важливою формою участі в управлінні публічними справами. Поряд із цим, звернення є юридичним засобом, що забезпечує режим законності в країні, тобто являє собою істотну складову публічної організації суспільства і має на меті публічні інтереси. Таким чином, звертаючись до суб'єктів владних повноважень, громадяни реалізують своє суб'єктивне публічне право, якого спрямовано на посилення соціальної ролі держави, забезпечення дієвості основних принципів правової держави, обмеження порушень законності з боку публічної адміністрації [9, с. 88–92].

**Висновки.** Отже, звернення громадян, будучи адміністративно-правовим механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, виступає також інструментом впливу на результативність та ефективність діяльності суб'єк-

тів владних повноважень. Разом із тим, звернення громадян виконують такі функції як: правоохоронна; регулятивна; сприяюча; інформаційна; контрольна; стимулювання. У той же час, вбачається, реалізація громадянами права на звернення до суб'єктів владних повноважень, з одного боку, є способом вираження громадської думки, а з іншого – засобом отримання владними суб'єктами інформації про якість і недоліки їх роботи.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Адміністративне право України: підручник. За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків, 2004. 480 с.

2. Аналітична записка про стан роботи зі зверненнями громадян Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України у 2019 році URL : <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ef3247cf-bc49-4693-8007-eeccb9540e&title=>

AnalitichnaZapiskaProStanRobotiZiZvernenniamiGromadianU2019-Rotsi (дата звернення: 15.02.2020 р.).

3. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: монография. Москва : Политиздат. 1973. 187 с.

4. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 212 с.

5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.

6. Костюкевич О.К. Про функції права громадян на звернення. *Право і Безпека*. 2009. № 1. С. 194–197.

7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

8. Соболев В.А. звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства: автореф. дис. ... канд. наук. з держ. управління. Київ, 2014. 23 с.

9. Цимбалюк В.М. Сутність права громадян на звернення до публічної адміністрації. *Право і суспільство*. № 2. 2012. С. 88–92.

#### Котляревська Г.М. ІНСТИТУТ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ЯК ПОКАЗНИК РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Статтю присвячено дослідженню інституту звернень громадян до суб'єктів владних повноважень як дієвого способу підвищення результативності та ефективності їх діяльності. Визначено поняття та виокремлено види звернень громадян. Приділено окремої уваги висвітленню питання правового регулювання права на звернення громадян до суб'єктів владних повноважень.

Визначено, що звернення громадян є адміністративно-правовим механізмом захисту їх прав, свобод та законних інтересів, що являє собою урегульований нормами адміністративного права порядок діяльності суб'єктів владних повноважень щодо розгляду та вирішення скарг та пропозицій (зауважень), які стосуються їх статутної діяльності, заяв або клопотань щодо реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів громадян.

Встановлено, що звернення громадян виконують певні функції (основні напрямки правового впливу на суспільні відносини, що відображають їх роль та призначення в регулюванні останніх і здійснюються за допомогою відповідних засобів з метою належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян). Виокремлено такі функції інституту звернення громадян: 1) правоохоронна – забезпечує безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, сприяє недопущенню порушення принципу законності у діяльності суб'єктів владних повноважень; 2) регулятивна – забезпечує узгодженість публічних інтересів; 3) сприяюча – має на меті сприяння реалізації особами наданих їм прав, свобод і законних інтересів; 3) інформаційна – джерело відомостей для органів державної влади та органів місцевого самоврядування про проблеми громадян; 4) контрольна – є системою заходів правового та організаційного характеру, які здійснюються з метою дотримання суб'єктами владних повноважень у своїй діяльності норм чинного законодавства; 5) стимулююча – забезпечує повноцінне функціонування діяльності державного механізму.

Визначено зміст критеріїв результативності та ефективності в оцінюванні діяльності суб'єктів владних повноважень щодо звернень громадян. З'ясовано, що: а) реалізація громадянами права на звернення здійснює вплив на результативність та ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень шляхом надання інформації про їх соціальні потреби; б) виступає сполучною ланкою між публічною адміністрацією і громадянами; в) є юридичним засобом, що забезпечує режим законності в країні, тобто являє собою істотну складову публічної організації суспільства і має на меті публічні інтереси.

**Ключові слова:** звернення громадян, скарга, заява, пропозиція, суб'єкт владних повноважень, захист прав і свобод людини та громадянина.

#### Kotliarevska H.M. THE INSTITUTE OF CITIZENS' APPEALS AS AN INDICATOR OF PERFORMANCE AND EFFECTIVENESS OF THE FUNCTIONING OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

The article is devoted to the study of the institute of citizens' appeals to authorities as an impact ful way of enhancing the performance and efficiency of their activities. The author has defined the concept and marked types of citizens' appeals. A particular attention has been paid to covering the issue of legal regulation of the right to citizens' appeals to authorities.

It has been determined that citizens' appeals are the administrative mechanism of the protection of their rights, freedoms and legitimate interests that is administratively regulated procedure of performance of power entities in the context of examination and dealing with complaints and proposals (comments), which concern their statutory activity, application or petitions on the exercise of socio-economic, political and personal rights and legitimate interests of citizens.

The research has established that citizens' appeals fulfill some functions (principal areas of the legal influence on social relations which reflect their role and purpose in the regulation of the latter and are carried out through the relevant means

for proper exercise and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens). The following functions of the institute of citizens' appeals have been distinguished: 1) law enforcement – it guarantees conflict-free enjoyment of rights, freedoms and legitimate interests of a man and a citizen, assists in avoiding the violation of the principle of legality in activities of power entities; 2) regulatory – it ensures the alignment of public interests; 3) contributory – it aims facilitating the enjoyment of persons' rights, freedoms and legitimate interests; 4) information – it is a source of data for state and local self-government bodies on citizens' problems; 5) control – it is a system of actions of a legal and organizational character, which are implemented for the compliance with the rules of the current legislations by power entities in their activities; 5) incentive – it secures the integral functioning of the state mechanism.

The content of criteria of the performance and effectiveness under the evaluation of activities of authorities in relation to citizens' appeals has been defined. The author has found out: a) citizens' exercise of the right to appeal influences the performance and effectiveness of activities of authorities through providing information on their social needs; b) it acts as a link between the public administration and a citizen; c) it is a legal remedy which maintains the rule of law in the country, i.e. it is an essential component in the public organization of society and focuses on public interests.

**Key words:** citizens' appeals, complaint, application, proposal, authorities, protection of civil and human rights and freedoms.