

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

THEORETICAL AND LEGAL FUNDAMENTALS OF THE ASSESSMENT OF ACTIVITIES ON EXAMINATION OF CITIZENS' APPEALS

Котляревська Г.М.,

доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права

Приватне акціонерне товариство

«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Статтю присвячено дослідженню теоретико-правових засад оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян. Визначено, що критерії оцінювання діяльності щодо розгляду звернень органами державної виконавчої влади, залежно від їх функціонального призначення, є системою, яка складається з таких елементів: критерії дотримання прав особи, яка подала звернення; критерії дотримання процедури розгляду звернень громадян; критерії дотримання організації діловодства із зверненнями; критерії дотримання організаційних обов'язків органів державної виконавчої влади щодо розгляду звернень.

Ключові слова: звернення громадян, критерії оцінювання, оцінювання, розгляд звернень громадян, суб'єкт оцінювання, формалізоване оцінювання.

Статья посвящена исследованию теоретико-правовых основ оценки деятельности по рассмотрению обращений граждан. Определено, что критерии оценки деятельности по рассмотрению обращений органами государственной исполнительной власти, в зависимости от их функционального назначения, являются системой, которая состоит из следующих элементов: критерии соблюдения прав лица, подавшего обращение; критерии соблюдения процедуры рассмотрения обращений граждан; критерии соблюдения организации делопроизводства с обращениями; критерии соблюдения организационных обязанностей органов государственной исполнительной власти по рассмотрению обращений.

Ключевые слова: обращения граждан, критерии оценки, оценки, рассмотрение обращений граждан, субъект оценки, формализованное оценивание.

The article is devoted to the study of theoretical and legal fundamentals of the assessment of activities on examination of citizens' appeals. It is determined that evaluation criteria for activities on the examination of appeals by the executive authorities, depending on their purpose of use, are a system which consists of the following elements: criteria of respect for a person's rights who submitted an appeal; criteria of compliance with the procedure for examination of citizens' appeals; criteria of observance of the organization of appeals management; criteria of compliance with the organizational obligations of executive authorities in terms of appeals' examination.

Key words: citizens' appeals, evaluation criteria, evaluation, examination of citizens' appeals, estimator, formalized evaluation.

Актуальність теми дослідження. Як свідчить світовий досвід, секрет успішного розвитку будь-якої держави полягає в правильній розстановці пріоритетів: не можна орієнтуватися тільки на точкове вирішення окремих питань, адже стабільність держави, головним чином, залежить від нормального функціонування політичної системи, всіх її інститутів, відсутності збоїв у механізмах державної влади, її достатньої авторитетності. При цьому, в процесі суспільних трансформацій, досягти збалансованості усіх сфер життєдіяльності суспільства досить важко. Разом із тим, якісно нове визначення стратегії та тактики розвитку Української держави сприяло формуванню сучасних тенденцій, спрямованих на підвищення ефективності публічного адміністрування.

На теперішній час очевидним є той факт, що гарантією забезпечення участі населення в управлінні державними справами та показником рівня організації реагування на факти порушень прав і свобод людини з боку суб'єктів владних повноважень має стати інститут звернення. Однак слід зауважити, що сприйняття його дієвості громадськістю є неоднозначним. Вказане пов'язано з неоднаковим застосуванням закону суб'єктами, яких уповноважено на розгляд звернень громадян, низьким рівнем довіри до публічної влади, відсутністю архетипу громадянина та його права як основи публічного адміністрування.

Видається, для формування якісного публічного адміністрування у сфері розгляду та опрацювання звернень громадян, необхідним є дотримання принципів адміністративного права та використання людиноцентристського підходу як основи функціонування інституту звернень громадян. З іншого боку, потреба в постійному моніторингові за організацією роботи із зверненнями є індикатором процесу реформування інституту звернень громадян.

Беручи до уваги останні здобутки, можна констатувати, що взаємодія органів державної влади з громадянами внаслідок подання звернень у формі заяв, скарг, пропозицій та клопотань у сучасних умовах набуває актуальності і у зв'язку із тим, що в цьому процесі відбувається узгодження інтересів громадян і держави. Як уявляється, оцінка стану роботи зі зверненнями громадян є необхідною формою контролю, способом додаткового захисту та джерелом інформації про ефективність та результативність функціонування суб'єктів владних повноважень. При цьому, дослідження особливостей критеріїв оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян та порядку їх застосування є базисом вироблення напрямків подальшого удосконалення процедури опрацювання звернень громадян. У зв'язку із чим актуальність проведеного дослідження не викликає сумнівів.

Стан наукового дослідження питання. Дослідженню загальних засад розгляду звернень громадян приділяли увагу вчені-правознавці та практики: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушко, О.В. Мазурчак, М.П. Міняйло, О.А. Мостовой, В.А. Соболев, В.М. Цимбалюк та ін. Разом із тим, внаслідок відсутності системної практики застосування оцінювання щодо опрацювання звернень та аналізу отриманих результатів, вказана проблематика супроводжується значною кількістю теоретично неопрацьованих питань, зокрема, щодо визначення сутності критеріїв оцінювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері розгляду звернень та специфіки їх застосування, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження теоретико-правових засад оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян.

Виклад основного змісту. Передусім слід зазначити, що загалом поняття «оцінювання» (від французького «evaluation» – ціна, вартість) використовується для позначення відповідності кого-, чого-небудь до певного критерію [1, с. 420]. При цьому, в залежності від сфери використання терміну та явища, з яким його пов'язано, різняться і сутність оцінювання.

Слід зазначити, що найпоширенішим та найзагальнішим є використання категорії «оцінювання» у значенні процедури оціночного судження щодо конкретного явища чи події чи методу пізнання, що дає змогу охарактеризувати наявні у суб'єкта можливості подальшої діяльності, обирати і втілювати у дійсність найбільш оптимальну діяльність [5, с. 23]. При цьому, як слушно зауважує А.М. Олешко, процедурне трактування оцінювання полягає у тому, що це довготривалий та багатогранний процес, який складається з послідовних дій для визначення якості діяльності з метою удосконалення цієї діяльності [6].

Не можливо не відмітити висновки, яких зроблено Ю.С. Даниленко щодо сутності оцінювання. Так, автором виокремлено широке та вузьке трактування поняття «оцінювання». У широкому значенні – це законодавчо передбачений порядок визначення ефективності, результативності та дієвості функціонування окремого інституту в цілому та діяльності окремих учасників суспільних відносин, що реалізується в його межах, встановленим показникам та критеріям. У той же час, під «оцінюванням» у вузькому розумінні автор розуміє встановлення відповідності професійних та особистісних характеристик окремих учасників суспільних відносин тим вимогам, що висуваються законодавством в залежності від отриманого ними статусу [2].

Говорячи ж про оцінювання діяльності, якої пов'язано з розглядом звернень громадян, слід вказати, що Указом Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» було актуалізовано необхідність впровадження єдиної методики оцінки організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування [9].

Необхідно акцентувати увагу на тому, що загалом оцінювання роботи із розгляду звернень громадян є діяльністю щодо визначення ефективності, результативності та дієвості функціонування інституту звернень громадян в цілому та встановлення відповідності діяльності уповноважених суб'єктів, яких наділено повноваженнями на розгляд звернень, установленим критеріям.

При цьому, оцінювання роботи зі зверненнями громадян спрямовано на: підвищення ефективності та професіоналізації функціонування суб'єктів публічної адміністрації; дотримання принципів розгляду звернення під час їх опрацювання; забезпечення законності в системі функціонування інституту звернень громадян; сприяння формуванню професійного та висококваліфікованого кадрового персоналу, який здійснює розгляд звернень громадян; вирішення питань щодо притягнення до відповідальності за порушення порядку розгляду звернень громадян; стимулювання підвищення довіри громадян до суб'єктів публічної адміністрації тощо.

Між тим, положеннями Закону України «Про звернення громадян» визначено обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг. Наявність же нормативно обов'язкової поведінки вказаних суб'єктів щодо розгляду звернень громадян є передумовою подальшого оцінювання їх діяльності у вказаній сфері.

Необхідно відмітити, що до обов'язків суб'єктів, уповноважених на розгляд звернень громадян, віднесено такі

обов'язки щодо розгляду заяв чи скарг: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи тощо [8].

Аналіз же нормативно-правового матеріалу дозволяє стверджувати, що оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян характеризується наявністю обов'язкових структурних складових, зокрема:

1) метою проведення оцінювання є перевірка дотримання законності та дисципліни щодо розгляду звернень громадян;

2) об'єктом оцінювання є діяльність, якої пов'язано з опрацюванням звернень громадян;

3) суб'єктами, яких уповноважено здійснювати оцінювання, можуть бути як громадяни та інституції громадянського суспільства при здійсненні суб'єктивного та нормативно не врегульованого оцінювання, так і суб'єкти владних повноважень при здійсненні об'єктивного та нормативно передбаченого оцінювання;

4) показники оцінювання носять суб'єктивний та об'єктивний характер, причому вони можуть різнитися в залежності від рівня правової культури, правової регламентації, стану розвитку суспільних відносин тощо;

5) методика проведення оцінювання є нормативно закріпленою для оцінки роботи зі зверненнями громадян органами виконавчої влади;

6) аналіз діяльності роботи зі зверненнями здійснюється на підставі результатів перевірки виконання вимог нормативно-правових актів та відомостей, які містяться у реєстраційно-контрольних картках чи журналах реєстрації звернень громадян, що ведуться на паперових та/або електронних носіях, відповідях, довідках, архівних і аналітичних матеріалах, інших документах тощо [7].

Необхідно вказати, що оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян різниться в залежності від обраного критерію. Між тим, як стверджує В.М. Колпак, в залежності від суб'єкта, який здійснює оцінювання, можна виокремити такі види: самооцінювання – аналіз та контроль за ефективністю та якістю результатів діяльності здійснюється з боку суб'єкта відносно виконання своїх обов'язків (є індивідуально-орієнтованим, оскільки оцінка є суб'єктивною); оцінювання безпосереднім керівником для оцінювання загальних результатів діяльності за передбачений звітний період; колегіальне оцінювання, що здійснюється керівниками вищого рівня, спеціально створеними оціночними (конкурсними) комісіями, експертними групами, зборами трудового колективу, на основі широкого обговорення [3].

Пристосовуючи ж вказану класифікацію до сфери розгляду звернень громадян, можемо стверджувати, що залежно від суб'єкта, який здійснює оцінювання, можна виділити такі його види: 1) самооцінювання; 2) оцінювання суб'єктом владних повноважень, у підпорядкуванні якого знаходиться суб'єкт, що розглядає звернення громадян; 3) оцінювання суб'єктом владних повноважень, з яким суб'єкт, який розглядає звернення громадян, не перебуває у внутрішньому підпорядкуванні; 4) оцінювання громадянами, які подали звернення; 5) оцінювання інституціями громадянського суспільства, у яких є відсутньою зацікавленість у результатах вирішення звернення.

Ще одним критерієм, на основі якого можна класифікувати оцінювання роботи, пов'язаної із розглядом звернень, є обов'язковість [4]. Вказаний критерій корелює із

нормативною обов'язковістю проведення оцінювання щодо розглядуваного виду діяльності. Відповідно, можна виокремити:

1) неформалізоване оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян, яке здійснюється на основі суб'єктивних критеріїв та має морально-етичне значення для розвитку інституту звернень громадян;

2) формалізоване оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян, яке здійснюється в обов'язковому порядку з використанням встановлених критеріїв та має правове значення для подальшого розвитку інституту звернень громадян.

В залежності від суб'єкта, щодо якого здійснюється оцінювання його діяльності у сфері розгляду звернень громадян, можна виокремити такі види оцінювання, як:

1) оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян органами державної влади;

2) оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян органами місцевого самоврядування;

3) оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян об'єднаннями громадян;

4) оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності;

5) оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян засобами масової інформації.

Оцінка діяльності щодо розгляду звернень громадян різнитиметься і в залежності від виду звернення (пропозиція, скарга та заява), способу їх подання та опрацювання (письмова та усна форма), предмету звернення (у сфері запобігання корупції, у сфері функціонування органів публічної влади, щодо дотримання законності під час здійснення правосуддя) тощо. Крім того, оцінювання діяльності щодо розгляду звернень може бути класифіковано одночасно за декількома критеріями.

Що стосується оцінювання діяльності органів державної виконавчої влади щодо розгляду звернень громадян, то на нормативному рівні закріплено методика його проведення та критерії оцінки. Відповідно, ініціювання проведення формалізованого оцінювання рівня організації роботи зі зверненнями громадян органами державної виконавчої може відбуватися такими суб'єктами:

1) Кабінетом Міністрів України щодо міністерств, агенств, служб, інспекцій, комісій та центральних органів державної виконавчої влади зі спеціальним статусом та місцевих державних адміністрацій;

2) Радою міністрів Автономної Республіки Крим щодо міністерств, республіканських комітетів та районних держадміністрацій в Автономній Республіці Крим;

3) обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями щодо їх структурних підрозділів та районних, районних у м. Києві та Севастополі держадміністрацій;

4) керівником органу виконавчої влади щодо відповідного підвідомчого органу виконавчої влади [7].

З огляду на аналіз нормативної складової, варто вказати, що проведення оцінювання діяльності щодо розгляду звернень органами державної виконавчої влади здійснюється у відповідності до визначених критеріїв – умов абстрактного варіанту поведінки, що згодом співвідносяться з конкретним випадком правової дійсності, визначаючи необхідні структурні елементи діяльності щодо розгляду звернень громадян.

Загалом критерії оцінювання діяльності щодо розгляду звернень органами державної виконавчої влади, залежно від їх функціонального призначення, можна поділити на чотири групи: критерії дотримання прав особи, яка подала звернення; критерії дотримання процедури розгляду звернень громадян; критерії дотримання організації діловодства із зверненнями; критерії дотримання організаційних обов'язків органів державної виконавчої влади щодо розгляду звернень [7].

Так, першу групу критеріїв сформовано з таких показників, як: дотримання права особи на першочерговий розгляд звернення внаслідок наявного у неї спеціального статусу особи з інвалідністю внаслідок Другої світової війни, Героя України, Героя Радянського Союзу, Героя Соціалістичної праці, жінки, якій присвоєно почесне звання «Мати-героїня»; дотримання права на отримання роз'яснення порядку оскарження прийнятого рішення у разі визнання поданої заяви чи скарги необґрунтованою. Видається, доцільним є нормативне доповнення вказаної групи показників іншими умовами дотримання прав особи, яка подала звернення. Наприклад, дотримання права особи бути присутнім при розгляді заяви чи скарги, дотримання права особи на одержання письмової відповіді про результати розгляду заяви чи скарги тощо [8].

До другої групи критеріїв належать такі показники: дотримання строку розгляду звернень громадян; дотримання строку та порядку пересилання звернень громадян іншим уповноваженим органам; дотримання порядку реєстрації звернень громадян на реєстраційно-контрольних картках чи в журналах реєстрації, ведення карток (журналів) обліку особистого прийому громадян; дотримання порядку формування справ і карток за зверненнями громадян та їх комплектація.

Що ж стосується критеріїв дотримання організації діловодства зі зверненнями, то до цієї групи можна віднести такі показники: наявність затверджених графіка і порядку проведення особистого прийому громадян та їх дотримання; 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; наявність телефонної «гарячої лінії» або контактного центру для прийому усних звернень громадян, форми для надсилання електронних звернень, затвердженого графіка роботи телефонної «гарячої лінії» або контактного центру, його дотримання, ведення обліку усних звернень громадян.

Критерії дотримання організаційних обов'язків органів державної виконавчої влади щодо розгляду звернень громадян сформовано з таких показників: проведення аналітичної роботи зі зверненнями громадян (аналіз звернень громадян щодо виявлення найбільш актуальних проблем та внесення пропозицій стосовно шляхів їх розв'язання; виявлення причин, що зумовлюють надходження повторних звернень громадян, безпідставної відмови у задоволенні законних вимог заявників тощо); проведення нарад, семінарів, засідань колегій з питань звернень громадян; планування роботи зі зверненнями громадян; систематичне інформування керівництва органу виконавчої влади про стан роботи зі зверненнями громадян; розміщення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади (окремій веб-сторінці) узагальнених матеріалів про організацію роботи зі зверненнями громадян, інформації про телефонну «гарячу лінію», подання та розгляд електронних звернень громадян, графіка особистого прийому громадян, роз'яснень щодо найбільш актуальних питань громадян тощо.

Слід зазначити, що остання група критеріїв може бути застосованою для оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян лише у тому випадку, якщо до органу державної виконавчої влади надходить понад 200 звернень на рік.

Відзначимо, що процедура оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян органами виконавчої влади закінчується прийняттям рішення у вигляді звіту, якого, у разі необхідності, може бути доповнено наказом (розпорядженням про здійснення заходів щодо поліпшення організації роботи зі зверненнями громадян). Основою

вимогою, яка висувається до звіту, є визначення у ньому стану роботи з розгляду звернень громадян на підставі кількісної відповідності встановленим показникам. Відповідно, коли порушення є відсутніми – показники визначаються позитивними, а робота зі зверненнями громадян оцінюється як така, що відповідає вимогам, установленим законодавством; у разі визначення двох показників негативними – робота зі зверненнями громадян оцінюється як така, що не повністю відповідає вимогам, установленим законодавством; у разі, коли три показники і більше визначено негативними – робота оцінюється як така, що не відповідає вимогам, установленим законодавством [7].

Як бачимо, оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян здійснюється стосовно діяльності усього органу державної виконавчої влади, а не щодо окремих структурних підрозділів чи уповноважених осіб. При цьому уявляється доцільним впровадження обов'язкового оцінювання діяльності окремих уповноважених осіб щодо розгляду звернень громадян, які працюють в органі держав-

ної виконавчої влади, роботу якого було оцінено як таку, що не відповідає вимогам, установленим законодавством. Вказана пропозиція спрятиме персоніфікації діяльності щодо розгляду звернень та підвищенню відповідальності під час виконання службових обов'язків конкретною особою.

Висновки. Проаналізувавши вищевикладене, можна зробити висновок, що оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян є діяльністю щодо визначення ефективності, результативності та дієвості функціонування інституту звернень громадян в цілому та встановлення відповідності діяльності уповноважених суб'єктів, яких наділено повноваженнями на розгляд звернень, установленим критеріям. При цьому, проведене дослідження дало змогу поставити наголос на необхідності впровадження обов'язкового оцінювання діяльності окремих уповноважених осіб щодо розгляду звернень громадян, які працюють в органі державної виконавчої влади, і роботу якого було оцінено як таку, що не відповідає вимогам, установленим законодавством, а також розширення показників оцінювання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ: Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1428 с.
2. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 212 с.
3. Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений: учебное пособие / 2-е изд., перераб. и доп. Киев : МАУП, 2004. 504 с.
4. Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения: учебник / 3-е изд., испр. Москва : Дело, 2002. 392 с.
5. Малярець Л.М. Збалансована система показників в оцінці діяльності підприємства. Харків : ХНЕУ, 2008. 188 с.
6. Олешко А.М. Щорічне оцінювання державних службовців: організаційно-правовий аспект. Інвестиції: практика та досвід. 2009. № 18. С. 67–69.
7. Про затвердження методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 р. № 630 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/law/show/630-2009-%D0%BF#Text>
8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96–ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
9. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 р. № 109/2008 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>