

**В.В. Новіков**

кандидат юридичних наук, доцент,  
Львівський державний університет внутрішніх справ;

**Б. Мицак**

кандидат юридичних наук,  
ГУМВС України у Львівській області

## ДО ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН

**В статті розглядаються деякі проблеми захисту конституційних прав і законних інтересів громадян шляхом удосконалення правового регулювання розгляду їх звернень.**

*Ключові слова:* законність, верховенство закону, права людини, звернення, право на звернення, інтерес, управлінські послуги.

**В статье рассматриваются некоторые проблемы защиты конституционных прав и законных интересов граждан посредством усовершенствования правового регулирования их обращений.**

*Ключевые слова:* законность, верховенство закона, права человека, обращение, право на обращение, интерес, управленческие услуги.

**In article some problems of protection of constitutional laws and legitimate interests of citizens by means of improvement of legal regulation of their references are considered.**

*Keywords:* legality, leadership of the law, human rights, the reference, the right to the reference, interest, administrative services.

**Постановка проблеми.** Верховенство закону, права людини в цілому – один із основних принципів правової держави. Україна стала на шлях розбудови типової держави, невід'ємною складовою якої має бути високий рівень законності, організованості та дисципліни в усіх сферах суспільного життя, загальна повага до закону, нетерпимість до будь-яких порушень правових приписів. Принцип верховенства права закріплений у Конституції України полягає в тому, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язанні діяти лише на підставі в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України [1, с. 19].

Конституція визначила демократичний, правовий, соціальний характер Української держави. Людина її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека, визнанні найвищою соціальною цінністю. Виходячи з цього пріоритету, права і свободи людини та гарантії їх забезпечення визначають зміст і спрямованість діяльності держави в особі її керівних органів. Через зміст конституції проводиться головна ідея, яка полягає в тому, що саме держава функціонує для людини, відстоює її законні інтереси, відповідає перед нею за свою діяльність і забезпечує її взаємовідношення з владою на правовій основі, на основі суворого дотримання законності. Режим законності в діяльності органів державної влади передбачає обов'язкове забезпечення прав громадян, дієвий їх захист. Важливим способом забезпечення законності у сфері виконавчої влади є окремі звернення громадян. Право на звернення, це дієвий спосіб усунення порушень законності. Звернення громадян, з однієї сторони, відображають соціальну активність громадян, а з іншої – повні негативні явища, недоліки в роботі апарату, а також недосконалість самої організації розгляду звернень, пробіли у чинному законодавстві [2, с. 6-7]. Звернення громадян розглядаються як різновид громадянського контролю.

До недавнього часу не було розмежування між поняттям "звернення" і „правом на звернення". Конституція України визнала суб'єктивне право громадян на звернення. Це надало йому особливих юридичних властивостей [1, с. 40]. Тим самим піднявши на більш високий рівень вимоги до реалізації і захисту прав, свобод і законних інтересів громадян.

Важливі функції права на звернення це надання громадянам можливості захищати свої права і законні інтереси, приймати участь в управлінні державними справами. В той саме час звернення уявляють собою фактор удосконалення роботи всього державного апарата.

Звернення допомагають державним структурам здійснити більш тісний зв'язок з громадянами, враховувати їх досвід, відношення до тих чи інших питань державного життя. Саме тому інституту звернень громадян завжди приділялося особливе значення, в тому числі в законодавстві.

Отже виникає необхідність удосконалення правового регулювання, процедури розгляду звернень громадян.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** За радянських часів інституту звернень громадян приділялося багато уваги, але у процесі розгляду звернень громадян основним завданням було не стільки захист прав громадян, скільки забезпечення контролю за державним апаратом, який здебільшого застосовувався на практиці як своєрідний силовий захід впливу на суспільні відносини. Він був об'єктом досліджень певного кола науковців. Однак їх наукові дослідження не завжди супроводжувалися реальною спрямованістю їх результатів на втілення у державно-правову практику. Тому широкого розповсюдження отримали анонімні звернення.

В Україні проблемам звернення громадян, достатньої уваги не приділяється. Окремі питання даної проблеми фрагментарно досліджувалися в роботах В.Б.Авер'янова, О.М.Бандурки, І.П.Голосніченко, В.К. Колпакова, О.В.Негодченко, О.І.Остапенко, О.Ф.Фріцького та ін. Як наслідок, практика розгляду звернень громадян залишається не ефективною, не ґрунтуючись на достатніх науково-теоретичних напрацюваннях.

**Мета статті.** В зв'язку з цим розробка проблеми розгляду звернень громадян є новим напрямом наукового пошуку, який має врахувати реальності сьогодення, визначити закономірності і тенденції організаційного і правового забезпечення розгляду звернень громадян.

**Виклад основного матеріалу.** Нині звернення громадян розглядаються не тільки як свідчення неправомірних дій посадових осіб, але й як вимоги про усунення цих порушень і покарання винних, У зв'язку з чим на компетентні органи покладаються відповідні зобов'язання.

Правовою основою реалізації права громадян на індивідуальні або колективні звернення складають Конституція України [1, с. 40], Закон України „Про звернення громадян” [3], Указ Президента України „Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення” [4] та Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органи державної влади і місцевого самоврядування, об'єднання громадян, на підприємства, в установи, організації незалежно від форм власності, в засоби масової інформації [5].

Ці правові акти закріплюють право громадян як на судовий, так і адміністративний (позасудовий) захист їх прав і свобод. Громадяни України (іноземні громадяни, особи без громадянства) 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.

Під зверненням громадян розуміють викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Оскарженню підлягають рішення, дії (бездіяльність) у сфері управлінської діяльності, в наслідок яких: порушено права та законні інтереси чи свободи громадянина(групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які не будь обов'язки або притягнуто до відповідальності [3, с. 4]. Закріплення права на звернення в якості конституційної норми сприяє укріпленню демократичних начал, посиленню гарантій прав і свобод громадян, оскільки вона означає, що держава на рівні Конституції гарантує громадянам можливість звернень у випадку необхідності до різних інстанцій для висловлювання своїх побажань, реалізації інтересів, захисту прав та свобод.

Відносини між державою та індивідом, що виникають при цьому, мають політико-правовий характер. Вони визначають соціальні можливості особистості. Держава у цих відносинах бере на себе зобов'язання забезпечити право громадян правовими, економічними, соціальними та іншими гарантіями, а громадяни користуючись наданим правом, дотримуються вимог законів.

В умовах автономного існування гілок влади громадянин має право за власною ініціативою вибрати як первісну інстанцію розгляду його претензії до адміністрації або орган виконавчої влади, або суд.

Особливе значення мають ті обставини, що у всіх випадках за громадянином зберігається право звернутися до суду, якщо він не буде задоволений рішенням органу виконавчої влади, який розглянув у порядку субординації відповідні звернення громадян.

Слід зауважити, що розгляд скарги в адміністративному (позасудовому) порядку може привести до негайного більш оперативного виправлення допущеної нижчим органом помилки і відновлення порушених прав і свобод, усунення порушення законності і покарання винних посадових осіб.

Разом з тим існують і негативні наслідки адміністративного розв'язання спорів між громадянами і органами виконавчої влади. Нерідкі факти коли вищий орган більш усього зацікавлений у захисті інтересів системи а не прав і свобод громадян, а саме відбувається „захист честі мундира”. У цьому відношенні безперечним є переваги розгляду скарги в судовому порядку, оскільки судовий порядок розгляду скарг в Україні позбавлений багатьох недоліків адміністративного провадження. Висока ефективність розгляду деяких скарг у суді підтверджується багатолітньою практикою, наприклад, суди задовольняють приблизно 80-90% позовів громадян про поновлення на роботі. Позитивні сторони судової юрисдикції очевидні: по-перше, справи вирішуються органом, який незалежний від адміністрації і підпорядковується тільки закону; по-друге, суд діє як колегіальний орган; по-третє, він вирішує справи

на основі детально розроблених процесуальних норм; по-четверте, в судовому розгляді широко застосовуються принципи рівності та публічності сторін [6, с.72].

Практика показує, що необхідне розширення сфери розгляду звернень громадян у порядку судочинства, оскільки такий розгляд більш відповідає принципам правової держави ніж адміністративний і посилює гарантії законності при їх вирішенні. Хоча ведення судового порядку розгляду скарг не означає, що він протистоїть адміністративному. Вони доповнюють один одного і представляють собою дві нерозривно пов'язані форми єдиного інституту оскарження.

Звернення громадян містять неоднакову інформацію, що не співпадає за суспільною спрямованістю, за своєю юридичною характеристикою і відповідно різняться за правовими наслідками. Питання про розмежування різних видів звернень має важливе теоретичне і практичне значення. Точність термінології, що вживаються в юридичному документі, сприяє правильному застосуванню і виконанню приписів, робить акт доступним і зрозумілим, допомагає громадянам краще використовувати свої права та виконувати обов'язки. Поступово у процесі правотворчості та правозастосуванні сформувалися сучасні, закріплені правовими нормами, види звернень.

Заяви розглядаються як прохання про задоволення суб'єктивних прав і законних інтересів, а також сигналізують про порушення нормативної діяльності державного апарату, про зловживання, незаконні дії які зачіпляють права та інтереси заявника. Це може виразитися і в подачі скарги.

На практиці різниця між скаргами і заявами часто не проводиться. Хоча фактично вона наявна у змісті і характері документів. Заява у власному розумінні цього слова відрізняється від скарги тим, що вона не пов'язана з фактами порушення закону, прав та інтересів заявника. У заявах можуть міститися повідомлення про різні недоліки в роботі державних органів, про незаконні неправильні дії посадових осіб [7, с.28]. Поділ заяв на групи має умовний характер і не впливає на процес їх розгляду і вирішення.

Мета заяв, що подаються громадянами, полягає в реалізації прав і законних інтересів, котрими вони володіють. Зрозуміло, що йдеться не лише про конституційні права, але й взагалі про всі права, якими наділяють громадян нормативно-правові акти. Для їх реалізації необхідно, щоб право, про яке ставиться питання, було юридично обґрунтованим, а не уявним. На практиці не рідко зустрічаються заяви, що містять не тільки не засновані на законі прохання, але й такі, що прямо суперечать йому. Так, наприклад, у відділ по роботі зі зверненнями громадян обласної державної адміністрації звернулася група громадян із заявою з проханням про надання їм довідки про те, що вони за національністю євреї, мотивуючи своє прохання необхідністю працевлаштування в Ізраїлі, хоча переважна більшість заявників українці.

Однак, далеко не у всіх випадках і наявність права обумовлює обов'язкову його реалізацію. Громадянин з певною фаховою освітою звертається до підприємства з проханням про працевлаштування. Він має конституційне право на працю, яке він бажає реалізувати, але на цьому підприємстві не потрібні працівники даного профілю і в прийомі на роботу йому відмовляють. Цей факт не можна розглядати як порушення конституційного права на працю. Конституційне право на працю передбачає одержання гарантованої роботи відповідно до її кількості та якості, й з оплатою не нижче встановленого державою мінімального розміру, включаючи право на вибір професії, роду занять і роботи і відповідно до покликання, здібностей, професійної підготовки, освіти та з урахуванням суспільних потреб [1, с. 43]. Отже, відмова у прийомі на роботу особи, яка не має необхідної підготовки, яка потрібна роботодавцю, не може розглядатися як порушення конституційного права на працю, оскільки таке працевлаштування не відповідало б потребам суспільної необхідності.

У практиці діяльності зі зверненнями громадян зустрічаються заяви з питань, котрі не врегульовані в законодавчому порядку, а можливість їх задоволення залежить від конкретних умов і можливостей. Домагаючись обов'язкового виконання своїх вимог, громадяни інколи звертаються до різних інстанцій, включаючи вищі органи державної влади.

Аналіз таких звернень свідчить про необхідність удосконалення роботи з правового виховання населення, у тому числі й за допомогою засобів масової інформації. Державні органи зобов'язані прийняти звернення, розглянути його у визначений строк, задовольнити прохання заявника, якщо буде встановлено, що воно є обґрунтованим і законним. При цьому слід враховувати і те, що в деяких випадках для задоволення прохання заявника необхідна наявність відповідних матеріальних, фінансових або інших можливостей [8, с. 34].

У законодавстві розмежовуються поняття „право” та „охоронюваний законом інтерес”. Реалізація прав гарантована державою. На відміну від прав інтереси є категорією, що охороняється законом, але не гарантується, тому обов'язок їх дотримання чи сприяння їх реалізації не є безумовним, а в практичному житті часто сприймається посадовими особами як додатковий клопіт. В інтересі переплітаються об'єктивні й суб'єктивні обставини. Задоволення багатьох інтересів громадян гарантовано нормами права, наприклад, право на освіту, на отримання пенсії, трудової відпустки тощо. Але є інтереси, які не входять до кола прав, однак в їх реалізації зацікавлена держава, наприклад, краще освітлення вулиць, збільшення випуску необхідних медикаментів тощо.

Вище названі інтереси є законними інтересами тому що їх підтримує держава і їх охороняє закон.

Однак не кожний охоронюваний законом інтерес може бути задоволений. Інколи така можливість обмежена суб'єктивними чинниками або об'єктивними, головним чином, економічними умовами. Необхідно

у практиці розгляду звернень громадян посадовими особами, не тільки сприяти реалізації прав, закріплених у нормативних актах, але й максимально задовольнити законні інтереси таких категорій заявників, як інваліди війни та учасники бойових дій, багатодітних та одиноких матерів, ветеранів праці, пенсіонерів та осіб, які постраждали від аварії на ЧАЕС.

Сучасне розуміння демократичної держави полягає у тому, що не громадянин служить державі, а вона є організацією на службі суспільства. У зв'язку з цим одним із стратегічних завдань є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності із забезпеченням реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг [9, с. 148].

У питанні удосконалення розгляду і вирішення заяв назріла необхідність запровадження процедури надання, так званих, „управлінських послуг” та чіткого відокремлення їх від процедури розгляду звернень громадян згідно з Законом України ”Про звернення громадян”. Саме надання управлінських послуг має заповнити вакуум нереалізованих законних інтересів громадян, але при цьому не повинно відбутися безпідставного заміщення безоплатного розгляду заяв платним. Законодавством повинно бути чітко обумовлено перелік безкоштовних послуг з розгляду звернень громадян. Стосовно платних послуг, то розмір плати не повинен перевищувати собівартості послуг. Для оплати управлінських послуг доцільно використовувати марки державного мита, гербовий папір тощо.

На думку І.Коліушко, В.Тимошука недоліком Закону України ”Про звернення громадян” є намагання охопити всі можливі випадки звернень, багато з яких виходять далеко за межі адміністративно-правового регулювання. Вони вважають, що з адміністративної точки зору всі звернення громадян та інших суб'єктів даного права до органів державної влади та місцевого самоврядування за змістом можна поділити на три групи: звернення з пропозиціями, зауваженнями, побажаннями тощо; звернення за управлінськими послугами; звернення з оскарженнями рішень, дій чи бездіяльності органів влади та місцевого самоврядування чи їх посадових осіб [10, с.30]. Отже пропонується взагалі вилучити з переліку звернень, правове регулювання яких здійснюється Законом України ”Про затвердження”, таке заміщення безоплатних послуг платними є неприпустимим.

Надання управлінських послуг – це здійснення різноманітних дій, спрямованих на створення умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод [10, с.30-31]. Система надання управлінських послуг має бути організована таким чином, щоб було зручно громадянам, а не чиновникам, щоб на це витрачалось мінімум часу та вимагалось якомога менше довідок та грошей.

Нині, у вітчизняному законодавстві не зустрічається термін „управлінські послуги”, хоча фактично вони надаються.

Практикою соціально орієнтованих держав доведено, що лише впорядкування діяльності органів державної влади у взаємовідносинах з громадянами можна реально захистити їх права і свободи, обмежити свавілля держави. Тим більше, що йдеться не про запровадження нових механізмів для стягування грошей з громадян, а про правову регламентацію існуючих платних послуг для впорядкування даних відносин. Надання чітко регламентованих, підкріплених механізмом юридичної відповідальності для посадових осіб управлінських послуг є важливим елементом демократичної соціальної держави.

Сьогодні назріла необхідність розроблення певних уніфікованих стандартів для впорядкування діяльності органів влади у сфері надання управлінських послуг. Результатом такої уніфікації може стати узагальнений нормативний акт.

**Висновки.** Конституція закріпила Українську державу демократичною, правовою, соціальною республікою. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність недоторканість і безпека визнані найвищою соціальною цінністю. Право на звернення до державних органів є конституційним правом громадян України. Воно полягає у праві звернутися із заявами та скаргами з метою реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також відновлення порушених прав.

Сучасне розуміння демократичної соціальної держави полягає у тому, що не громадянин служить державі, а вона є організацією на службі у суспільства. У зв'язку з цим виникає необхідність запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади по забезпеченню реалізації прав і свобод громадян, надання управлінських послуг.

Розгляд і вирішення звернень громадян повинен базуватися на конституційних принципах верховенства права, законності, демократичності, об'єктивної істини, рівності, швидкодії та безоплатності.

Таким чином, максимальне задоволення не тільки прав гарантованих нормативними актами, але й законних інтересів, реалізація яких не закріплена застосуванням державного примусу, все сторонність задоволення потреб громадян і є виявом демократичної соціально спрямованої держави.

#### Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С.141.
2. Лесницькая Л.Ф. Гражданин обратится с жалобой. / Л.Ф. Лесницькая, Н.Ю. Хаманева. – М.: Знание, 1990. – 62 с.

3. Закон України „Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №47. – С.256.
4. Указ Президента України „Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення” // Урядовий кур’єр. – 1997. – 19 березня.
5. Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об’єднаннях громадян. На підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, в засобах масової інформації. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997р. №348. // Зібрання законодавства України. – 1997. – №4. – С.202.
6. Теория юридического процесса / Под общ. ред. В.М.Горшинева. –Х.: Вища школа, 1985. – 191 с.
7. Загребельный А.С. Гражданин обратился в исполком. / А.С. Загребельный – М.: Юрид. Лит., 1989. – 112 с.
8. Вильямский В.С. Должностные инструкции служащих аппарата исполкома. / В.С. Вильямский, А.П.Емельяненко. – М.: Юрид. лит., 1980. – 72 с.
9. Кордун О.О. Особливості виконавчої влади пострадянській Україні. / О.О. Кордун, К.О. Ващенко, Р.М. Павленко. – К.: МАУП, 2000. – 248 с.
10. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права// Право України / І. Коліушко, В. Тимошук – 2001. – №5. – С. 30-31.

УДК 349.6: 504.06

**Ю.І. Семчук**

Львівський університет бізнесу та права,

**Р.Л. Ковальчук**

кандидат наук, доцент

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ**

**Запропоновано концептуальну математичну модель для забезпечення правових засад оптимізації інформаційних технологій з урахуванням змін ентропії процесів у сфері екології.**

*Ключові слова:* правові засади, інформаційні технології, оптимізація, екологія, ентропія, правова інформація.

**Предложена концептуальная математическая модель для обеспечения правовых основ оптимизации информационных технологий с учетом изменений энтропии процессов в сфере экологии.**

*Ключевые слова:* правовые основы, информационные технологии, оптимизация, экология, энтропия, правовая информация

**A conceptual mathematical model to provide the legal basis of optimization of information technology taking into account changes in the entropy processes in the field of ecology is proposed.**

*Keywords:* legal framework, information technology, optimization, ecology, entropy, legal information.

**Постановка проблеми.** Сучасні тенденції розвитку суспільства в основному спрямовані на розробку нових підходів щодо збору даних і нагромадження звітних документів про функціонування систем менеджменту якості у сфері екології. При цьому велике значення має регулювання прав громадян щодо отримання інформаційних послуг належної якості, які сприяли би збереженню довіри громадян до діяльності державних органів.

Одним із основних конституційних прав громадян, передбачених ст. 50 Конституції України, є право споживачів на придбання товарів належної якості (якісних товарів). Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення; така інформація ніким не повинна бути засекречена.

Відповідне конституційне право знайшло відображення у трьох пунктах статті 13 Закону України «Про інформацію» (№ 2938-VI від 13.01.2011) [1]: