

ТРАНСФОРМАЦІЇ ІНСТИТУТУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ (1991–2022 РР.)

Петрова І. О.

ВСТУП

Прагнення України та її шлях до самостійності, демократизації політичної системи, формуванню громадянського суспільства, розвитку культури, популяризації мови, підтримання віри, а на сьогодні й виборювання цих прав, є доказом наявності української ідентичності, необхідності її збереження та подальшого існування. Україна впевнено тримається курсу євроінтеграції, одним з маркерів якого є дотримання принципів демократичного державного устрою, можливості реалізації та захисту конституційних прав та свобод громадян, їх взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, залученості в управління конкретною територіальною громадою та державою в цілому.

Інститут звернень громадян є більш ефективним показником державного та місцевого управління. Звернення громадян мають на меті не тільки реалізацію та захист прав і свобод людини, громадянина, тобто виконання правозахисної функції. Вони виступають оперативним й результативним каналом комунікації між територіальною громадою та органами державної влади, місцевого самоврядування, тим самим забезпечуючи інформаційну взаємодію з владою, а також моніторинг законності та продуктивності її діяльності.

В історії становлення української державності, на нашу думку, можна виокремити декілька яскравих періодів, коли інститут звернень громадян проявляв себе як чинник публічного управління, залучення громадян в управлінські процеси, зокрема доба Київської Русі, Галицько-Волинської держави, Української козацької держави, Української революції. Проте, сьогодення (доба Україна незалежна) є значущим періодом у розвитку та вдосконаленню інституту звернень громадян відповідно до викликів часу. Саме з 1991 року до 2022 року відбулись суттєві трансформації в організації роботи за зверненнями громадян, які позначились на механізмі звернень громадян, його адміністративно-правовому регулюванні, формі звернень, їх змісті, документуванні розгляду звернень та прийнятті відповідних управлінських рішень тощо. Визначення основних етапів у формуванні інституту звернень громадян незалежної України є актуальним задля розуміння будувannya нових відносин між державою, владою та

громадянами, заснованими на принципах народовладдя, законності, прозорості, відкритості, колегіальності управління, підзвітності та відповідальності органів влади перед територіальними громадами, а також для бачення перспектив розвитку цих відносин.

Науковий інтерес до проблем інституту звернень громадян зростає у першому – на початку другого десятиріччя XXI сторіччя. Предметом наукових дослідження стає адміністративне, правове, документаційне забезпечення організації роботи за зверненнями громадян в Україні тощо¹.

Сьогодні, після 24 лютого 2022 року, є складним часом для України, часом боротьби та відстоювання своєї української ідентичності, в тому числі надбань здійснених за більш ніж 30 років незалежності, зокрема інституту звернень громадян, який за останні сім років розвивався у напрямку електронної взаємодії влади та територіальної громади, прозорості надання адміністративних послуг. Прорив України за останні роки в питанні цифровізації держави, створенні порталу Дія, відкриває нові перспективи в роботі за зверненнями громадян, що ще раз підтверджує актуальність теми вдосконалення інституту звернень на підставі попередніх наукових досліджень та новітніх викликів практики.

1. Формування та оновлення нормативно-правового забезпечення інституту звернень громадян у 1991–2022 роках

Для інституту звернень громадян перші роки незалежності України, з 1991 року до 1996 року, сприймаються як перехідний період. Робота за

¹ Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 38 с.; Козлов В. І. Колективні політичні права і свободи громадян України: конституційно-правовий аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2009. 19 с.; Костюкевич О. К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.; Котляревська Г. М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 20 с.; Міняйло М. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.; Мостовой О. А. Адміністративно-правові та організаційні засади провадження за зверненнями громадян до органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 18 с.; Сидоренко В. В. Формування механізмів реалізації прав громадян на звернення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.04. Донецьк, 2007. 21 с.; Соболь В. А. Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Київ, 2014. 20 с.; Тарануха В. П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2003. 20 с.; Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2004. 21 с.

зверненнями громадян в органах влади, установах, на підприємствах та організаціях здійснювалась на підставі «Інструкції по веденню діловодства по пропозиціях, заявах і скаргах громадян у республіканських міністерствах і відомствах УРСР, виконкомах місцевих Рад народних депутатів, на підпорядкованих їм підприємствах, в установах і організаціях»². Нагальним стає питання не тільки розроблення нових вимог до механізму звернень громадян, а й нового формату взаємодії влади та громади, заснованого на демократичних принципах, спрямованого на підтримання пріоритету громадян в управлінні державою. Розпочато формування законодавчої бази України, в тому числі розроблення і впровадження нормативно-правових актів, які регламентують роботу за зверненнями громадян.

Право громадян брати участь в управлінні державними справами та направляти звернення до органів влади законодавчо встановлено з прийняттям Конституції України у 1996 році. Саме у статті 38 зафіксовано право на участь в управлінських процесах, в тому числі через всеукраїнські та місцеві референдуми, вільне обрання та обранність до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Стаття 40 закріплює, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк³. Отже, нагальною потребою стає розроблення механізму практичної реалізації цих прав громадян, відповідного новому державному устрою, законодавству, громадянському суспільству.

Прийняття Закону України «Про звернення громадян» у 1996 році стає початком активного формування правового забезпечення інституту звернень в Україні. Метою регулювання цього Закону є реалізація права громадян України 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,

² Інструкція по веденню діловодства по пропозиціях, заявах і скаргах громадян у республіканських міністерствах і відомствах УРСР, виконкомах місцевих Рад народних депутатів, на підпорядкованих їм підприємствах, в установах і організаціях. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.01.2023).

³ Конституція України : прийнята 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.01.2023).

державних і громадських органів, а також відстоювати свої права і законні інтереси та відновлювати їх у разі порушення⁴.

Законом окреслено поняття «звернення громадян», їх видове розподілення, вимоги до створення, порядок розгляду та відповідальність про порушення законодавства про звернення громадян. Актуальним було унормування процесів оскарження рішень, дій (бездіяльності), заборони відмови в прийнятті та розгляді звернення, розголошення відомостей, що містяться у зверненнях, визначення звернень, які не підлягають розгляду та вирішенню. За текстом законодавчого акту чітко простежується спрямованість на дотримання в роботі за зверненнями громадян принципів прозорості, відкритості, публічності тощо. Також відсутність реалій анонімності звернень громадян, які мали місце ще 1980-х роках. Ганебна практика спостерігалась за часів радянського періоду в історії України, завершення якої сталось у лютому 1988 року, після затвердження постанови Президії Верховної Ради СРСР (прийнято рішення не розглядати анонімні листи).

Наступним вагомим кроком у формуванні правового забезпечення інституту звернень громадян стає прийняття у 1997 році постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненням громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації»⁵ (далі – Інструкція з діловодства за зверненнями громадян). Документ регламентує питання організації документообігу звернень громадян в зазначених вище органах влади, на підприємствах, установах, організаціях (далі – органи, влади, установи), зокрема їх прийняття, попередній розгляд, реєстрацію, контроль виконання, а також формування справи, зберігання до передачі в архівний підрозділ. Додатки Інструкції з діловодства за зверненнями здебільшого містять реєстраційні та облікові форми, що використовуються в роботі за зверненнями громадян.

Результатом дотримання Закону України «Про звернення громадян», впровадження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян стає розроблення та прийняття нормативно-правових актів (індивідуальних інструкцій, порядків розгляду звернень, проведення особистих

⁴ Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.01.2023).

⁵ Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненням громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF#Text> (дата звернення 14.01.2023).

прийомів) в органах влади, установах. Цей факт вказує на уніфікацію організації роботи за зверненнями громадян в державі в цілому.

На рубежі століть Україна активно підтримує концепцію інформаційного суспільства, інформатизацію українського суспільства, впровадження та використання інформаційно-комунікаційних технологій у виробництві та життєдіяльності. Формується законодавча база українського інформаційного суспільства. Окремим аспектом на той час стає унормування взаємодії органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій. Українська влада обрала напрям розвитку держави на підставі концепції електронного уряду, в якій простежувались такі складові: держава для держави (проекти створення міжвідомчих мереж, корпоративних і державних баз даних, реєстрів введення електронного документообігу – для інших адміністративних органів); держава для громадян (проекти надання відомостей про вільні робочі місця, видача свідоцтва про народження, реєстрацію та голосування виборців, референдуми, медична інформація – для населення); держава для бізнесу (проекти проведення державних закупівель, видача ліцензій і дозволів – для господарюючих суб'єктів); держава для державних службовців (послуги для держслужбовців)⁶.

У 2003 році на державному рівні визначається пріоритетне завдання «...надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»⁷, а у 2004 році приймаються додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з метою реалізації конституційних прав громадян на інформацію, їх участь в управлінні державними справами⁸.

Однією з вимог стає розроблення та системне використання офіційного сайту конкретного органу влади, на якому має бути представлена інформація про його діяльність, організаційну структуру, нормативно-правову базу, планову та звітну документацію за основними напрямками роботи, а також можливість відправлення звернень громадян. Проте, ще довгий час вимоги до нового формату подачі пропозицій, заяв та скарг не були встановлені на законодавчому рівні, а отже, такі звернення не

⁶ Форми взаємодії електронного урядування. URL: http://eu.infocity.kharkov.ua/?page_id=1530 (дата звернення: 27.12.2022).

⁷ Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.01.2023).

⁸ Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01 серпня 2002 року № 683/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/683/2002#Text> (дата звернення: 10.01.2023).

мали офіційного статусу, хоча фактично приймалися органами державної влади та місцевого самоврядування. Їх розгляд здійснювався згідно механізму роботи з письмовими зверненнями. Обов'язковим було надання відповіді громадянину (надіслання листа засобом традиційного поштового зв'язку), здійснення аналізу з фіксуванням результатів в спеціальній звітній формі.

В кінці 1990-х років – першому десятиріччі XXI ст. видається низка Указів Президента України, метою прийняття яких є вирішення першочергових заходів щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного, усунення недоліків в роботі за зверненнями громадян в органах влади⁹. Чинними й на сьогодні є Укази, прийняті у 2008 році. В Указі Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» чітко простежується, що основним завданням для органів державної влади та місцевого самоврядування має стати підвищення ефективності роботи за зверненнями громадян, дотримуючись принципів оперативності, прозорості, об'єктивності розгляду пропозицій, заяв, скарг громадян. Цей нормативно-правовий акт встановлює терміновість конкретних заходів: «затвердити у тримісячний строк єдиний загальнодержавний класифікатор звернень громадян; запровадити до 1 січня 2009 року єдину комп'ютерну систему обліку звернень громадян та контролю за вирішенням порушень у них питань в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; забезпечити впровадження у шестимісячний строк єдиної методики оцінки організації роботи зі

⁹ Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення : Указ Президента України від 13 серпня 2002 року № 700/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/700/2002#Text> (дата звернення 16.01.2023); Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення : Указ Президента України від 19 березня 1997 року № 241/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/241/97#Text> (дата звернення 16.01.2023); Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів: Указ Президента України від 14 квітня 2004 р. № 434/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/434/2004#Text> (дата звернення 16.01.2023); 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 лютого 2008 року № 109/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008#Text> (дата звернення 16.01.2023); Про притягнення посадових осіб до відповідальності за незадовільний стан роботи зі зверненнями громадян : Указ Президента України від 07 лютого 2008 року № 110/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110/2008#Text> (дата звернення 16.01.2023).

зверненнями громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування»¹⁰.

На виконання Указу Президента України були розроблені та затверджені постановами Кабінету Міністрів України відповідні нормативно-правові документи: у 2008 році – «Класифікатор звернень громадян» (далі – Класифікатор)¹¹ та у 2009 році «Методика оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади» (далі – Методика оцінювання)¹².

Впровадження Класифікатора на місцях було спрямоване на підвищення рівня якості, оперативності ділових процесів, зокрема таких як прийняття, попередній розгляд та реєстрація звернень громадян. Уніфікований підхід у заповненні реєстраційно-контрольної картки, журналу реєстрації звернень громадян, картки (журналу) обліку особистого прийому громадян через використання індексів, встановлених Класифікатором, забезпечує раціональну витрату робочого часу на здійснення конкретної операції, впорядкування процесу заповнення реєстраційних та облікових форм.

Досягнення ефективної реалізації конституційних прав та свобод громадян можливо через системний моніторинг організації роботи за зверненнями громадян в органах влади, установах, виявлення недоліків, застосування механізмів їх усунення та вдосконалення інституту звернень громадян в цілому. Процедура перевірки, перелік показників оцінювання рівня організації роботи за зверненнями громадян в органах виконавчої влади, підведення підсумків регламентуються Методикою оцінювання. Цим нормативно-правовим актом встановлено тринадцять показників оцінювання, серед яких особливу увагу заслуговує останній показник: «Розміщення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади (окремій веб-сторінці) узагальнених матеріалів про організацію роботи із зверненнями громадян, інформації про телефонну «гарячу лінію», подання та розгляд електронних звернень громадян, графіка особистого прийому громадян, роз'яснень щодо найбільш актуальних

¹⁰ 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 лютого 2008 року № 109/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008#Text> (дата звернення 16.01.2023).

¹¹ Про затвердження Класифікатора звернень громадян : постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-p#Text> (дата звернення: 14.01.2023).

¹² Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.01.2023).

питань громадян тощо»¹³. Він підтверджує прагнення українського уряду продовжувати роботу, орієнтуючись на принципи та вимоги концепції електронного уряду, а також активного використання електронної взаємодії органів влади з громадянами, прийняття їх пропозицій, заяв, скарг саме в електронному форматі.

Проривом для інституту звернень громадян стало прийняття у 2015 році Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції»¹⁴. Електронні звернення громадян набувають офіційного статусу, встановлюються вимоги до їх оформлення, подачі та розгляду. Окрім того, запроваджується новий тип звернень – електронні петиції. Відповідні зміни вносяться в Інструкцію з діловодства за зверненнями громадян та Класифікатор як державного значення, так і в інструкції, порядки центральних та місцевих органів влади, установ.

До Інструкції з діловодства за зверненнями громадян також були внесені зміни після прийняття у 2018 році «Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну», які стосуються відповідальних за організацію діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування. Тож, діловодство за зверненнями громадян не організовується окремо «...від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділ службового апарату, а здійснюється на засадах Типової інструкції»¹⁵.

На сучасному етапі нормативно-правове забезпечення інституту звернень громадян потребує трансформацій, які мають регулювати реалізацію конституційних прав громадян в реаліях вирішення надзвичайної кількості звернень/запитів громадян, спричинених повномасштабним вторгненням росії, а також продовженням розвитку курсу цифровізації країни.

¹³ Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.01.2023).

¹⁴ Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02 липня 2015 року № 577-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-viii> (дата звернення: 18.01.2023).

¹⁵ Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF#Text> (дата звернення 14.01.2023).

2. Модернізація механізму розгляду звернень громадян з 1991 року до сьогодні

У перші роки незалежності України організація роботи за зверненнями громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування, установах, підприємствах, організаціях покладалась на службу діловодства. З другої половини 1990-х років цей напрям діяльності органів влади, установ здійснюється окремо спеціальним структурним підрозділом або спеціально призначеним співробітником. Прийняття рішення про внесення змін в організаційну структуру/штатний розпис органів влади, установ викликано збільшенням обсягу звернень громадян. Формування нового державного устрою та громадянського суспільства, наголос на дотриманні в цьому процесі принципів демократії, акцент на взаємодії органів влади і громадян, можливості останніх брати участь в управлінських процесах як державних, так і місцевих впливало на їх свідомість. Громадянин самостійної України, на відміну від радянських часів, мав більшу впевненість в результативності звернення до органів влади. Перша половина 1990-х років нелегкий час для українського суспільства, яке зіткнулось з економічними, соціальними труднощами, тому й необхідною була підтримка з боку влади. До того ж, відокремлення структурного підрозділу з роботи за зверненнями громадян є виконанням нормативно-правових актів, Закону України «Про звернення громадян» та Інструкції з діловодства за зверненнями громадян. В цілому, це можна вважати ефективним рішенням. Зосередження в одному структурному підрозділі реалізації основних операцій розгляду звернень громадян забезпечувало продуктивність цього механізму.

Основними завданнями структурного підрозділу з роботи за зверненнями громадян стали:

- забезпечення необхідних умов для здійснення гарантованих Конституцією України та іншими законодавчими актами прав громадян на звернення до органів влади, установ;
- контроль за станом роботи за зверненнями громадян в органах влади, установах;
- приймання, попередній розгляд, реєстрація, облік звернень громадян, контроль за їх виконанням;
- проведення консультативно-роз'яснювальної роботи з громадянами, що звернулися до структурного підрозділу;
- комплексне вивчення та аналіз отриманих звернень громадян з метою усунення причин їх виникнення;

- організація особистого прийому громадян, а також забезпечення проведення інших форм зв'язку з населенням;
- підготовка проектів розпоряджень, рішень та усіх необхідних матеріалів до них щодо питань роботи за зверненнями громадян;
- проведення організаційно-методичної роботи з апаратом органів влади, установами з метою удосконалення організації діловодства за зверненнями громадян у структурних підрозділах;
- робота з обліку і збереження закритих діловодством справ стосовно звернень громадян, підготовки і передачі їх до архіву.

У разі потреби структурний підрозділ з роботи за зверненнями громадян організує перевірку фактів, викладених у зверненнях, з виїздом на місце; повідомляє громадянам прізвище та посаду працівника, який розглядає питання, зазначені у зверненні. У таких випадках створюються акти про результати виконаної роботи.

На сьогодні перелік основних завдань, доповнений обов'язковим розміщенням та сталим оновленням на офіційному веб-сайті інформації про роботу структурного підрозділу, яка має бути представлена, залежно від рівня влади та форми власності установи, за такими розділами: нормативно-правові акти, розгляд звернень (звіти), електронне звернення, електронні петиції, особистий прийом, гаряча лінія міста, актуальні питання тощо.

Видовий склад звернень громадян, встановлений Законом України «Про звернення громадян», з 1991 року до сьогодні не змінювався. Після 2015 року розширеним став типовий склад, доповнений електронним зверненням та петицією. Аналізуючи визначення термінів «пропозиція», «заява», «скарга», чітко простежується посилення звернення громадянина від рекомендації, через прохання, до вимоги. За частотністю подання звернень до органів влади скарги обіймають перше місце, що вказує на недостатній рівень вирішення питань, які турбують українське суспільство.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» обов'язковими елементами електронного звернення є прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, електронна поштова адреса, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним, суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Проте, не вимагається застосування електронного цифрового підпису. Форма електронної петиції повинна містити суть звернення, прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти, дату початку збору підписів, інформацію щодо їх

загальної кількості та перелік осіб, які підписали електронну петицію. Петиція буде розглянута за умови збору на її підтримку не менш як 25 000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Спеціальна форма останньої має бути розміщена на офіційному веб-сайті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій та розміщує текст електронної петиції¹⁶.

Електронні петиції затребувані в українському суспільстві. Вони представлені як окремий розділ на сайті органу влади. Узагальнено його зміст складається з таких підрозділів: триває збір підписів, на розгляді, з відповідями, не підтримані. Збільшення обсягу петицій за останні роки на адресу Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України є показником активної участі громадян в управлінських процесах, існуванні відкритих, нагальних питань, а також підвищення рівня культури цифрового суспільства.

Характерною рисою всіх типів звернень громадян є відсутність анонімності, що чітко простежується в їх оформленні (фіксуванні інформації про заявника чи колективу заявників).

Механізм розгляду звернень громадян, регламентується розділом II Закону України «Про звернення громадян». Документування цього процесу, організація руху звернень громадян в органах влади, установах, їх виконання, контроль за виконанням, формування справ регулюється Інструкцією з діловодства за зверненнями громадян та Класифікатором. Органи влади, установи розробляють власну інструкцію або порядок розгляду звернень громадян, з урахуванням напрямів діяльності. Також, окремими документами, встановлюється порядок організації та проведення особистого прийому громадян та розгляду електронної петиції.

Розгляд звернень громадян в Україні є сталим процесом. Протягом майже 20 років не вносилося суттєвих змін до Закону України «Про звернення громадян» в цій частині. Закон в цьому розділі був доповнений у 2015 році статтею про електронну петицію, порядок її подання та розгляду. Щодо Інструкції з діловодства за зверненнями громадян, то організація роботи з пропозиціями, заявами та скаргами була відкорегована після прийняття Класифікатора та затвердження офіційного статусу електронних звернень та петицій.

¹⁶ Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції»: Закон України від 02 липня 2015 року № 577-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-viii> (дата звернення: 18.01.2023).

Організація роботи за зверненнями громадян базується на принципі обов'язковості виконання конкретних операцій незалежно від виду та типу звернень, зокрема:

- обов'язкова реєстрація усіх звернень, які надійшли до органу влади, установи;
- обов'язковий контроль виконання звернень;
- обов'язкова відповідь громадянину на його звернення;
- обов'язковий аналіз звернень, які надійшли до органу влади, установи;
- обов'язкове розміщення інформації, в тому числі звітної документації, про організацію роботи за зверненнями громадян на офіційному сайті органу влади, установи.

Процес реєстрації звернень громадян може здійснюватися за трьома формами: журнальною, картковою та автоматизованою. У другому десятиріччі XXI сторіччя перевага надається автоматизованій та картковій формам. Зауважимо, що здебільшого використовується змішаний формат, тобто інформація з реєстраційно-контрольної картки або картки особистого прийому переноситься в банк реєстраційних даних в персональному комп'ютері.

Щодо моніторингу виконання, то, незважаючи на надання попередніх відповідей на звернення, контроль не завершується. З контролю будуть зняті звернення громадян лише тоді, коли прийняте рішення і вжити заходи щодо вирішення пропозиції, заяви, скарги¹⁷.

Форма відповіді на звернення громадян залежить від його типу. Відповідь на письмові, електронні звернення надаються у вигляді службового листа. Усні звернення можуть мати дві форми відповіді: службовий лист; відповідь, отримана під час особистого прийому та зафіксована у відповідних реєстраційних формах. Відповідь на електронну петицію надається декількома засобами: на сайті органу влади, якому вона була адресована, автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції.

Аналіз звернень громадян дає можливість об'єктивно оцінювати стан життєдіяльності як конкретної територіальної громади, так і держави в цілому. Також виявляти недоліки, розробляти та реалізовувати заходи їх усунення. Періодичність проведення аналізу та форми звітування

¹⁷ Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненням громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF#Text> (дата звернення 14.01.2023).

встановлюються локальними нормативно-правовими актами конкретного органу влади, установи, орієнтуючись на вимогу державного значення: посадові особи, які ведуть діловодство за пропозиціями, заявами і скаргами щороку до 15 січня готують для керівників організацій матеріали для аналізу й узагальнення у формі аналітичних довідок; аналітичні довідки поточного характеру складаються в міру потреби¹⁸.

Доступ до інформації щодо організації роботи за зверненнями громадян через її розміщення на офіційному сайті органу влади, установі є показником модернізації механізму розгляду звернень за досліджуваний період. Особливої уваги заслуговують документи, в яких надаються кількісні показники прийнятих, виконаних, на розгляді, нерозглянутих звернень, аналіз заходів, які проведені для вдосконалення організації роботи за зверненнями громадян, перспективні плани покращення умов життєдіяльності конкретної територіальної громади тощо. Звітна документація з розгляду звернень забезпечує громадянам можливість контролювати діяльність органів влади, її законність, впливати на процес підвищення результативності цієї діяльності.

Модернізація механізму розгляду звернень громадян у другому десятиріччі XXI сторіччя також пов'язана з оновленням державного підходу надання адміністративних послуг, доступу до публічної інформації, одержані інформації від органів влади. Створення Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), після прийняття Закону України «Про адміністративні послуги»¹⁹, а в 2021 році ЦНАПу нової форми – Центри Дія²⁰, ще раз підтвердило намір України до євроінтеграції, адаптації нормативно-правових актів до міжнародних стандартів, розвитку українського інформаційного суспільства, цифровізації країни. Робота цих центрів та порталу Дія вивила взаємодію держави та суспільства на новий рівень, більш зручний для громадян та ефективний для органів влади, що особливо проявилось себе у 2022 році (наприклад, оперативне отримання довідки ВПО через портал Дія). Одне з основних завдань, поставлене перед ними, це подолання корупції, маніпулювання, хабарництва, зайвого

¹⁸ Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненням громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.01.2023).

¹⁹ Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 19.01.2023).

²⁰ Міністерство та Комітет цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/u-2021-rotsi-mintsifra-planue-zapustiti-tsnap-novoi-formatsii-tsentri-diya> (дата звернення: 19.01.2023).

бюрократизму з боку посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування.

Діяльність ЦНАПів спростила процедуру подачі запитів на інформацію, її отримання, в тому числі громадяни мають можливість через ці центри звернутись до влади з рекомендацією, проханням або вимогою вирішення конкретного питання.

На нашу думку, подальше оновлення механізму розгляду звернень громадян має сполучатись з курсом цифровізації, який сьогодні підтримує Україна, незважаючи на перебування у стані війни.

ВИСНОВКИ

Інститут звернень громадян в Україні являє чітку систему вимог, встановлених нормативно-правовими актами, дотримання яких, спрямовано на реалізацію конституційних прав та свобод громадян.

За більш ніж 25 років сформована нормативно-правова база, яка регламентує організацію роботи з документами. Оновлення та вдосконалення цієї бази здебільшого було пов'язане з становленням українського інформаційного суспільства, євроінтеграцією України, демократизацією політичної системи, створенням територіальних громад з залученням їх до управлінських процесів. Значним кроком за ці роки стало внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» в частині затвердження нових типів звернень громадян і відповідно порядків їх розгляду. Електронні звернення та електронні петиції – це відкритість, прозорість влади, яка має вдовольняти потреби громадян, обслуговувати суспільство і здійснювати свою управлінську функцію разом із громадянами, які в свою чергу усвідомлюють свій внесок у розвиток держави та значення звернень.

Організації роботи за зверненнями громадян, зокрема механізму розгляду звернень громадян в Україні, притаманна певна сталість. Порядок розгляду пропозицій, заяв, скарг, встановлений у 1996 році (з доповненнями 2015 року щодо розгляду електронних звернень та електронних петицій), є актуальним і сьогодні. Суттєвою зміною та ще одним показником відкритості влади стало впровадження нової норми – обов'язкове розміщення інформації, в тому числі звітної документації, про організацію роботи за зверненнями громадян на офіційному сайті органу влади, установи. Вона доповнила чотири сталі обов'язкові вимоги до організації роботи з пропозиціями, заявами та скаргами, а саме: реєстрацію, контроль виконання, відповідь громадянину, аналіз звернень.

Зазначимо, що в час проходження воєнних дій на території України інститут звернень громадян продовжує бути дієвим та динамічним

об'єктом. Взаємодія органів влади та громадян підтримується через прийняття, вирішення та аналіз актуальних питань територіальної громади. Активними є сторінки електронних петицій на сайтах Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які знаходяться на підконтрольній Україні території. Обговорюються формати оновлення механізму розгляду звернень відповідно до викликів часу з урахуванням цифровізації України.

АНОТАЦІЯ

Інститут звернень громадян є невід'ємною складовою демократичного суспільства. Становлення та розвиток цієї інституції забезпечує органи державної влади та місцевого самоврядування об'єктивною, актуальною, повною інформацією щодо життєдіяльності громадян для оперативного, тактичного, стратегічного управління, а суспільству гарантує реалізацію та захист конституційних прав, свобод, участь в управлінських процесах. Вивчення питання трансформації інституту звернень громадян в Україні (1991–2022 рр.) розкриває послідовність формування та вдосконалення нормативно-правової бази організації діловодства за зверненнями громадян, особливості механізму розгляду звернень громадян та перспективи їх оновлення відповідно до вимог часу.

Література

1. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 38 с.

2. Інструкція по веденню діловодства по пропозиціях, заявах і скаргах громадян у республіканських міністерствах і відомствах УРСР, виконкомах місцевих Рад народних депутатів, на підпорядкованих їм підприємствах, в установах і організаціях. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.01.2023).

3. Козлов В. І. Колективні політичні права і свободи громадян України: конституційно-правовий аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2009. 19 с.

4. Конституція України : прийнята 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.01.2023).

5. Костюкевич О. К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.

6. Котляревська Г. М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 20 с.

7. Міняйло М. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.

8. Міністерство та Комітет цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/u-2021-rotsi-mintsifra-planue-zapustiti-tsnap-novoi-formatsii-tsentri-diya> (дата звернення: 19.01.2023).

9. Мостовой О. А. Адміністративно-правові та організаційні засади проваджень за зверненнями громадян до органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 18 с.

10. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 19.01.2023).

11. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» : Закон України від 02 липня 2015 року № 577-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-viii> (дата звернення: 18.01.2023).

12. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 01 серпня 2002 року № 683/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/683/2002#Text> (дата звернення: 10.01.2023).

13. Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення : Указ Президента України від 13 серпня 2002 року № 700/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/700/2002#Text> (дата звернення 16.01.2023).

14. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненням громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF#Text> (дата звернення 14.01.2023).

15. Про затвердження Класифікатора звернень громадян : постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-п#Text> (дата звернення: 14.01.2023).

16. Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.01.2023).

17. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення : Указ Президента України від 19 березня 1997 року № 241/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/241/97#Text> (дата звернення 16.01.2023).

18. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.01.2023).

19. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.01.2023).

20. Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів : Указ Президента України від 14 квітня 2004 р. № 434/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/434/2004#Text> (дата звернення 16.01.2023).

21. 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 лютого 2008 року № 109/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008#Text> (дата звернення 16.01.2023).

22. Про притягнення посадових осіб до відповідальності за незадовільний стан роботи зі зверненнями громадян : Указ Президента України від 07 лютого 2008 року № 110/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110/2008#Text> (дата звернення 16.01.2023).

23. Сидоренко В. В. Формування механізмів реалізації прав громадян через місцеве самоврядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.04. Донецьк, 2007. 21 с.

24. Соболев В. А. Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Київ, 2014. 20 с.

25. Тарануха В. П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2003. 20 с.

26. Форми взаємодії електронного урядування. URL: http://eu.infocity.kharkov.ua/?page_id=1530 (дата звернення: 27.12.2022).

27. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2004. 21 с.

Information about the author:

Petrova Iryna Oleksandrivna,

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Information Activities

Mariupol State University
6, Preobrazhenska str., Kyiv, Ukraine, 03037