Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»
Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

Студента *Шапкун Юлії Вікторівни*

академічної групи *281м-22з-3 ІДУ*

спеціальності *281 Публічне управління та адміністрування*

на тему: *«Організація роботи з відвідувачами та зверненнями громадян в особливих умовах державотворення»*

Керівники	**Прізвище, ініціали**	**Оцінка за шкалою**		**Підпис**
		рейтинговою	**інституційною**	
кваліфікаційної роботи	Баштанник В.В.			
розділів:				

Рецензент:				

Нормоконтролер:	Вишневська О.В.			

Дніпро
2023

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Організація роботи з відвідувачами та зверненнями громадян в особливих умовах державотворення».

118 стор., 30 джерел.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, РОЗВИТОК СЛУЖБИ, ОРГАНІЗАЦІЯ ПРИЙОМУ ТА ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН. УДОСКАНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ЗВЕРНЕННЯ З ПРИЙОМУ ГРОМАДЯН.

Об’єкт дослідження – у роботі наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – розробки теоретичних основ і практичних рекомендацій та обґрунтування основних напрямів покращення адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні. З’ясовано, що у процесі дослідження інституту звернень громадян як специфічної науково-практичної категорії найбільш виваженим та узгодженим із сучасними правовими реаліями видається диференційований розгляд структури інституту звернень громадян.

Мета дослідження – проаналізувати механізми реагування держави на звернення громадян у сучасних умовах розвитку суспільства, особливості та специфіку процедури розгляду усного та письмового звернення. Довести, що процедура розгляду звернення громадян різниться в залежності від ряду критеріїв, а саме: від виду звернення, від суб’єкта подання, від суб’єкта, до якого подано звернення, від форми подання звернення, від порядку розгляду.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства.

ABSTRACT

Explanatory note: 96 p., 30 sources.

PUBLIC ADMINISTRATION, SERVICE DEVELOPMENT, ORGANIZATION OF RECEPTION AND CITIZEN APPEALS. IMPROVEMENT OF THE CITIZEN ADMISSION APPLICATION SYSTEM.

The object of the research - the paper provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem - the development of theoretical foundations and practical recommendations and justification of the main directions for improving the administrative and legal provision of the citizen appeal mechanism in Ukraine. It has been found that in the process of researching the institution of citizen appeals as a specific scientific and practical category, the most balanced and consistent with modern legal realities appears to be a differentiated consideration of the structure of the institute of citizen appeals.

The purpose of the study is to analyze the mechanisms of the state's response to citizens' appeals in modern conditions of social development, the features and specifics of the procedure for considering oral and written appeals. Prove that the procedure for consideration of citizens' appeals differs depending on a number of criteria, namely: the type of appeal, the subject of the submission, the subject to whom the appeal is submitted, the form of submission of the appeal, and the order of consideration.

The field of practical application of work results is local self-government bodies, civil society institutions.

ЗМІСТ

ВСТУП…… 6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН …….. 9
1.1 Стан та напрямки розвитку наукової думки щодо……. адміністративно- правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні …… 9
1.2. Методологія дослідження адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян …… 16
1.3. Поняття та правова природа звернення громадян …… 33
1.4. Правове регулювання інституту звернень громадян ……... 48
РОЗДІЛ 2. ЯКІСНО-ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН …… 56
2.1. Електронна петиція як різновид звернень громадян …….. 56
2.2. Класифікація звернень громадян ……..... 61
2.3. Вимоги до змісту та форми звернень громадян ……..... 69
РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН …… 75
3.1. Суб’єкти, які беруть участь у правовідносинах ……..... 75 щодо розгляду звернень громадян
3.2. Процедура розгляду усного звернення …….. 81
3.3. Процедура розгляду письмового звернення ……..... 86
РОЗДІЛ 4. НОВІТНЯ ПАРАДИГМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ ……. 90
4.1.Сучасні тенденції розвитку механізму звернення громадян в Україні …… 90
4.2. Перспективи модернізації механізму звернення …..... громадян в Україні на шляху до європейського співтовариства……. 104

ВИСНОВКИ…… 114
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ……..... 119

ВСТУП

Громадяни України мають право звертатися із зауваженнями, скаргами та пропозиціями до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, компаній, установ, організацій, незалежно від форм власності, засобів масової інформації (ЗМІ), посадових осіб , стосовно їхньої легальної діяльності заяву чи клопотання про здійснення їх соціальноекономічних, політичних та особистих прав та законних інтересів та скаргу щодо їх порушення. Набув чинності український закон «Про адміністративні послуги», який містить низку інструментів, спрямованих на регулювання організаційних та якісних складових процесу надання адміністративних послуг. Перш за все йдеться про впровадження ідеї служіння, забезпечення реалізації прав громадян та компаній шляхом надання адміністративних послуг. Органи місцевого самоврядування стикаються з проблемами, які потребують вирішення:

- погіршення якості та доступності державних послуг через нездатність переважної більшості місцевих органів влади здійснювати свої та делеговані повноваження;

- існування розбіжностей між національною регіональною політикою, місцевою політикою соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад внаслідок їх соціальної дезінтеграції, нерозвинених форм демократії участі, нездатності громадян спільно захищати свої права та захищати інтереси у співпраці з місцевою владою та досягти спільного розвитку цілі громади. Добре розроблена та детальна процедура розгляду заяв, скарг та пропозицій фізичних осіб є чи не єдиною ефективною гарантією забезпечення неупередженого, об'єктивного, відповідального та прозорого ставлення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до законних вимог громадян. На жаль процесуальні норми, що закріплені в законі "Про скарги громадян" не повністю гарантують такий розгляд. Різні аспекти роботи зі скаргами громадян у державних органах висвітлюються в наукових

працях експертів у галузі філософії, загальної теорії держави і права, зокрема теорії державного управління та адміністративного права О. Андрійко, В. Авер'янова, Ю. Битяка, О. Бандурки, А. Васильєва, Л. Коваля, С. Ківалова, О. Кузьменко, І. Панової, Р. Павловського, М. Тищенка, В. Перепелюка, О. Якуби, В. Шкарупи. У той же час аналіз наукової літератури вказує на необхідність подальших досліджень питання скарг громадян як інституту здійснення прав і свобод у громадянському суспільстві. Для вдосконалення процесу взаємодії держави та суспільства, політичної системи та окремих людей необхідна конструктивна переоцінка підходів до інституту скарг громадян. Нагальна необхідність підвищення ефективності роботи зі скаргами громадян, оптимізація відносин у діалозі вимагає всебічного вивчення цих проблем, підвищує їх важливість та корисність. Це питання особливо важливе, оскільки функції розгляду та вирішення скарг громадян у різних підрозділах усіх рівнів державного управління є найбільш відповідальними та складними, зачіпаючи права, свободи та законні інтереси широкого кола людей. Це вимагає уточнення організаційно-правових основ реалізації процедур розгляду скарг громадян на органи державної влади, розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо її вдосконалення.

Метою дослідження є обґрунтування шляхів удосконалення здійснення роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади. Для досягнення цієї мети визначено наступні основні завдання дослідження: - вивчення питання роботи зі скаргами громадян у державних органах в рамках наукових досліджень; -проаналізувати систему правового забезпечення процедур, пов'язаних зі скаргами громадян в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні; - розкрити повноваження органів державної влади щодо розгляду скарг громадян в Україні; - визначити типи, процедури розгляду та вирішення скарг громадян в органах державної влади в Україні; - визначити можливості для розвитку роботи зі скаргами громадян як пріоритетним

напрямком роботи органів державної влади та обґрунтувати рекомендації щодо її вдосконалення.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини, що формуються під час приймання, розгляду та вирішення звернень громадян в органах публічної влади. Предмет дослідження – удосконалення роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади. Методологічною основою магістерської роботи є сукупність загальних та спеціальних методів наукового пізнання». Метод аналізу та синтезу, аналогії та порівняння був використаний для уточнення та визначення понятійного апарату, визначення ролі та місця роботи з громадянами в державному управлінні як предмета дослідження в теорії державного управління. Метод систематичного аналізу застосовувався на всіх етапах дослідження: при визначенні предмета та предмета дослідження; у визначенні видів та процедур розгляду та вирішення скарг громадян в органах державної влади в Україні; визначення можливостей розвитку роботи зі зверненнями громадян як пріоритетного напряму роботи органів державної влади та обґрунтування рекомендацій щодо її вдосконалення. Аналіз нормативно-правових актів був використаний для позначення рівня правового забезпечення механізму розгляду звернень громадян у органах виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні. Теоретичною та інформаційною основою магістерської роботи є Конституція України, закони та нормативні акти, що визначають правову основу процедур, що стосуються звернень громадян до органів державної влади, досліджень з цієї теми, довідники статистичних та аналітичних матеріалів. Структура магістерської роботи. Магістерська робота складається зі вступу, чотирьох розділів, висновку, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

1.1. Стан та напрямки розвитку наукової думки щодо адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні

Стан та напрямки розвитку наукової думки щодо адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні. На теперішній час ключовим показником демократизму суспільства і держави є рівень правового захисту прав та свобод людини і громадянина. Звернення ж громадян, як вагомий інститут громадянського суспільства, було утверджено у вітчизняному законодавстві з самого початку становлення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. При цьому, Україна, позиціонуючи себе як демократична та правова держава, зобов'язана кожне право особи, якого закріплено належним чином, забезпечувати всією повнотою влади. Право на звернення передбачено ст. 40 Конституції України, якою встановлено, 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 строк.

Показово, що реалізація права громадян на звернення посідає особливе місце в системі засобів захисту прав, свобод та законних інтересів громадян. Як зауважує В.А Соболь, інститут звернень громадян є важливим інструментом виявлення та системного аналізу негативних тенденцій, що загрожують стабільному розвитку особистості та суспільства в цілому. Саме тому в

демократичних суспільствах забезпечення прав і свобод людини передбачає створення відповідних умов та формування дієвих механізмів реагування на звернення громадян з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реалізацію конституційних принципів управління державою.

Отже, право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян. Вказане право має включати дві складові: -

-звернення громадян є однією із форм участі в державному управлінні, у вирішенні державних та суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування;

- звернення громадян є способом відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань (у такому розумінні звернення громадян є механізмом виконання соціальних обов'язків публічної влади). Опозиціонування інституту звернень громадян в якості забезпечувального механізму участі громадян в управлінні державними справами, крім змістовного виразу, підтверджується і роз'ясненнями Міністерства юстиції України .

Отже, від правильного функціонування адміністративно-правового механізму реалізації права громадян на звернення, від чіткого й ефективного реагування влади на такі звернення залежить здатність держави забезпечувати належний захист прав та законних інтересів громадян. Разом із тим, що проблематика адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні залишається до теперішнього часу надзвичайно актуальною, що обумовлено докорінними змінами, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у публічному адмініструванні.

Доктринальна незавершеність адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні свідчить про те що актуальність наукового опрацювання будь-якої складової частини інституту звернень

громадян. Отже, для інституту звернень громадян (як і для багатьох інших інститутів адміністративного права) є властивим подвійний стан: це відсутність (або мала опрацьованість) теоретичної (навіть «ідейно-ейдосної») частини, що поєднується із наявністю численних, переважно орієнтованих на практику, розробок.

Вказане вище вимагає:

а) говорити про нагальність комплексного наукового дослідження адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян, якого поки-що не було проведено і відсутність якого не дає можливості зважено оцінювати існуючі розробки фахівців, вирішувати складні прикладні ситуації, розв'язувати дискусійні питання, знаходити простір для удосконалення законодавства;

б) визнати існування непоодиноких і важливих наукових праць, що виступають базисом для вивчення адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян, значно обумовлюючи його вектор і результати. Врахуємо й те, що звернення громадян як інститут адміністративного права володіє специфічними властивостями до яких ми можимо віднести : 1) міжгалузевість; 2) складний характер; 3) переважно регулятивний характер норм, які його наповнюють. Сказане є додатковим підтвердженням (а також окремим аспектом) загальної тенденції до гармонізації та зближення конституційної, адміністративної, цивільно-правової галузей, а також галузі міжнародного права. Схожа динаміка, як вбачається, сприяє досягненню єдиної мети для забезпечення законності та ідеалів правової держави.

Слід сказати, що за радянських часів проблема розгляду і вирішення пропозицій, заяв і скарг була об'єктом для дослідження невеликого кола науковців, зокрема, значну увагу питанням звернень громадян було приділено в роботах В.С. Вільямського, В.М. Горшенєва, О.П. Ємельяненко, О.С. Загребельного, 43 М.Д. Загряцкова, М.М. Козакевича, О.Є. Луньова, В.І. Попова, В.І. Ремньова, Н.Г. Саліщевої, С.С. Студенікіна, Ц.А. Ямпольської та

інших авторів. Однак вказані наукові дослідження не завжди супроводжувалися реальною спрямованістю їх результатів на втілення у державно-правову практику.

Серед усього масиву практично-прикладних наукових доробок, необхідно взяти до уваги здобутки науковців, які досліджували питання реалізації та захисту прав учасників адміністративних правовідносин за допомогою звернень в адміністративному порядку , а саме : І.Л. Бородін, Я.В. Греца, О.І. Грибок, І.О. Ієрусалімова.

Разом із тим, серед наукових розробок, які стали науково-методологічним підґрунтям дослідження питання адміністративноправового забезпечення механізму звернення громадян в Україні, слід відзначити такі :

- Праці по адміністративно-правової тематики. Хоча, як було відмічено, адміністративно-правове забезпечення механізму звернення громадян не ставало предметом комплексного галузевого дослідження, його було неодноразово проаналізовано в межах граничної проблематики. Так, наприклад, в дисертації В.П. Таранухи «Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади», поданій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (2003), автором висвітлено особливості становлення та розвитку системи розгляду звернень громадян в Україні, розкрито поняття і сутність права особи на звернення до органів державної влади в демократичному суспільстві, основн і принципи його реалізації та роль адміністративно-правових норм у регулюванні розгляду звернень громадян, розроблено концептуальні підходи щодо правового й організаційного забезпечення права на звернення з заявами, пропозиціями та скаргами до місцевих органів виконавчої влади з визначенням подальших шляхів і засобів вирішення організаційно-правових проблем розгляду звернень громадян з метою підвищення його ефективності. Разом із тим, автор вказує, що через зміст Конституції України проводиться головна ідея, яка полягає в тому, що саме держава функціонує для людини, відповідає

перед нею за свою діяльність. Досягнення максимальної ефективності такого функціонування пов'язане і з таким багатогранним явищем, а саме як законність. Реалізація законності в державі базується на системі гарантій, дієвість якої покликана зробити законність реальною. Гарантії законності – це саме ті позитивні об'єктивні умови, що сприяють підвищенню рівня розвитку суспільства і добробуту народу. До них належать спеціальні юридичні засоби і способи, серед яких особливе місце належить зверненням громадян до органів державної влади чи місцевого самоврядування із заявами, пропозиціями і скаргами. При цьому автором виведено важливий висновок стосовно адміністративно- правового забезпечення механізму звернення громадян: «від рівня визначеності адміністративних процедур залежить ефективність розгляду звернень громадян. Процедурні норми Закону України «Про звернення громадян» є загальними і недостатньо враховують специфіку розгляду окремих видів звернень… З метою підвищення ефективності розгляду звернень громадян необхідно на законодавчому рівні закріпити адміністративно-правовий механізм його забезпечення. У контексті дослідження питань адміністративно-правових засад провадження із звернень громадян також значення має дисертація М.Н. Берідзе «Адміністративно-правові засади провадження із звернень громадян в органах прокуратури», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (2005 р.), в якій автором на основі аналізу теоретичних розробок, узагальнення правозастосовчої практики, вітчизняного і зарубіжного досвіду визначено сутність, особливості та процедури провадження зі звернень громадян в органах прокуратури, сформульовано науково обґрунтовані пропозиції щодо його удосконалення. Натомість у дисертаційній роботі О.А. Мостового «Адміністративно-правові та організаційні засади проваджень за зверненнями громадян до органів виконавчої влади України», поданій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (2011), комплексно, з урахуванням сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної правничої науки та законодавства України, розкрито

питання удосконалення адміністративно-правових і організаційних засад провадження за зверненнями громадян до органів виконавчої влади України. Водночас, автором зроблено спробу цілісного й комплексного узагальненого дослідження адміністративно-правових та організаційних засад провадження за зверненнями громадян до органів виконавчої влади, з одного боку, під кутом зору багатостороннього характеру цих адміністративних проваджень, а, з іншого боку, звернення громадян до органів виконавчої влади розглядаються як дієвий засіб забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків громадян. О.А. Мостовим виведено важливий висновок стосовно необхідності доповнення ст. 24 «Відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян» Закону України «Про звернення громадян» дисциплінарною відповідальністю осіб, винних у порушенні зазначеного Закону. Разом із тим, О.А. Мостовий констатує, що усі правові акти, що стосуються звернень громадян, мають потребу в систематизації на основі їх інкорпорації.

Досить вдалим обґрунтуванням концептуальних теоретичних засад права на звернення громадян є дисертаційне дослідження О.О. Мірошниченка «Адміністративно-правові гарантії права на звернення громадян до органів внутрішніх справ України», подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (2014 р.). Досліджуючи питання інституційного механізму розв'язання податкових спорів в Україні, К.В. Конюшко у своєму дисертаційному дослідженні, поданому на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (2015 р.), увагу приділяє окремим аспектам правового забезпечення реалізації права на звернення в адміністративному порядку .

Отже такими вченими-адміністративістами було зроблено суттєвий науковий внесок у розробку та дослідження загальних засад роз гляду звернень громадян. Привертають увагу праці засновників та лідерів наукових шкіл, передусім до них ми можемом віднести : В.Б. Авер'янова, Е.А. Афоніна, О.М.

Бандурки, Ю.П. Битяка, І.В. Бойка, В.Т. Білоуса, В.М. Бевзенка, М.Н. Берідзе, Л.Д. Воєводіна, Н.М. Драгомирецької, О.В. Закаленко, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, К.О. Кісілевич, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.К. Костюкевича, Л.І. Летнянчина, В.В. Малькова, Р.С. Мельника, С.І. Москаленко, О.А. Мостового , А.М. Новицького, Д.С. Сірика , В.А. Соболя , А.А. Стародубцева, В.П. Таранухи , В.І. Цимбалюка та інших, які створили ґрунт для вирішення проблематики дослідження.

Безперечно теоретичні доробки зазначених науковців стали неоціненним внеском для формування теорії прав і свобод людини і громадянина і є науково-методологічним підґрунтям для подальших наукових досліджень інституту звернення громадян. Водночас, підсумовуючи роздуми стосовно стану та напрямків розвитку наукової думки щодо адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні, відмітимо: питання правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні лише частково входили до предмета багатьох наукових праць, однак пошуки в цьому напрямі не можна вважати вичерпаними та завершиними.

Разом із тим, застосування системного підходу та критичний аналіз наукового доробку вчених які займалися розробкою окремих аспектів адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні дає нам змогу зробити висновок про відсутність комплексних робіт, присвячених безпосередньо проблематиці адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні, які б у повій мірі враховували положення адміністративно-правової доктрини та законодавства, правозастосування, законних інтересів та прав громадян.

При цьому огляд досліджень проблематики забезпечення механізму звернення громадян в Україні дозволяє виділити групи праць за предметно-тематичним критерієм, зокрема ті які висвітлюють сутність та зміст поняття звернення громадян , інститут звернення громадян як показник результативності та ефективності функціонування органів державної влади й

органів місцевого самоврядування, функції права громадян на звернення, звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства, сутність права громадян на звернення до органів державної влади й органів місцевого самоврядування, систему суб'єктів, які беруть участь у правовідносинах щодо розгляду звернень громадян, питання правового регулювання діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо розгляду звернень громадян, процедуру розгляду звернення громадян тощо.

Приміром, мають місце непоодинокі випадки ненадання або неповного надання відповіді на звернення осіб до міських рад на бездіяльність прокуратури щодо ненадання відповіді на звернення , створення перешкод у отриманні належної письмової відповіді на звернення посадовими особами Центрального відділу державної виконавчої служби , ненадання відповіді на звернення громадянина Головним управлінням Держгеокадастру та багато іншого. Вказане ще раз підтверджує нагальність комплексного теоретичного освоєння адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні.

1.2. Методологія дослідження адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян

На теперішній час актуальність науково-теоретичного дослідження інституту звернення громадян є очевидною та незаперечною, оскільки має в конституційному правовому полі громадян на звернення до державних органів і органів місцевого самоврядування відведено особливе місце в системі адміністративного права. Аналітичний підхід до теоретичних положень адміністративного права, що визначає поняття права громадян на звернення дозволяє встановити його правову своєрідність яку обумовлену взаємозв'язками з іншими елементами системи суб'єктивних публічних прав. Разом із тим, використання терміну «інститут» для позначення звернення

громадян вимагає окремого означення рис інституційності предмету пізнавального пошуку. Адже досить часто в літературі «інститутом» називають різні елементи різних галузей юриспруденції, порівнюючи які можемо стверджувати про значну кількісну, методологічну, предметну диференційованість таких елементів системи права.

Передусім необхідно вказати, що структура правового інституту відноситься до питань загальної теорії права, тому перш ніж перейти до дослідження структури інституту звернень громадян, необхідно розглянути загальнотеоретичні положення які стосуються самого поняття та передумов формування правового інституту.

Так використовуючи етимологічний підхід дослідники встановили, що термін «інститут» запозичено у другій половині XIX ст. з французької мови де саме «institut» (лат. institutum) «засноване» є похідним від instituera «засновувати» (від stituere «ставити, споруджувати», каузатіва до stare «стояти») . Разом із тим на теперішній час поняття «інститут» володіє настільки нечіткими (ймовірно навіть ірраціональними) та суб'єктивно оцінюваними ознаками, що різноманітні за обсягом, змістом та прикладним значенням аспекти правової реальності можуть їм відповідати, кваліфікуючись дослідниками як правові інститути. При цьому, ототожнення понять «правовий інститут» та «інститут права», а також використання їх як синонімів, які несуть однакове змістовне навантаження здійснюється виключно ситуативно, з одночасним визнанням справедливості розмежування категорій в загальнотеоретичній юриспруденції .

Досить поширеною є думка згідно з якою інститут права можна визначити , – це елемент певної галузі права та системи права в цілому, який є сукупністю відносно відокремлених норм права, об'єднаних специфічним предметом і методом правового регулювання, що покликаний забезпечити цілісне, відносно закінчене регулювання суспільних відносин певного виду . На думку Н.М. Пархоменко, інститут права – це сукупність відокремлених,

взаємопов’язаних правових норм, що утворюють частину галузі права та регулюють певну сторону однорідних суспільних відносин .

В.С. Якушев зазначає, що правовий інститут – це первинний, самостійний структурний підрозділ галузі, перший та найважливіший щабель у формуванні галузі, де правові норми групуються не випадково, а за їхнім юридичним змістом, відповідно до конкретних суспільних відносин . У той же час, С.С. Алексеев зазначає, що правовий інститут є первинною правовою одиницею. Причому природа та особливості правового інституту можуть бути правильно витлумачені в тому випадку коли виходити з того, що це така сукупність норм приписів яка у свою чергу є елементом наступного, головного підрозділу – галузі прав. В.М. Сирих виокремлює ознаки, які є юридичним критерієм відокремлення певної сукупності норм у конкретний правовий інститут:

- юридична єдність правових норм, яка виражається в загальних положеннях, правових принципах або сукупності правових понять;

- повнота регулювання певної сукупності суспільних відносин. Правовий інститут включає в себе різні види правових норм, внаслідок чого кожен правовий інститут є унікальним, виконує тільки йому притаманні функції та не дублюється іншими структурними компонентами системи права;

- відокремлення правових норм, які утворюють правовий інститут, у главах, розділах, частинах та інших структурних одиницях законів, інших нормативно-правових актах. Логічна послідовність і досконаліть закону припускають таку диференціацію його змісту, яка визначається якісною відособленістю певної сукупності норм .

Як зазначає О.В. Мазурчак, виникнення та формування правового інституту як структурного елементу системи права обумовлюється низкою обставин. По-перше це - об’єктивна передумова становлення правового інституту, виділення якої пов’язано з тим, що право є складним соціальним феноменом. Завдяки своїй масштабності та неоднорідності, обумовленим методом впливу на суспільні відносини, передмова становлення правового

інституту є предметом його регулювання. Право є системою нормативних приписів, які передбачають існування структури права.

Таким чином, право, яке не має внутрішньої структури, немислимо, воно просто об'єктивно передбачає існування кількох рівнів, вимагає наявності низки взаємопов'язаних елементів, з яких і складається система права, яку зазвичай називають історично сформованою, об'єктивно існуючою внутрішньою структурою права . Іншими ж словами, неможливо уявити право без його стійких та міцних структурних елементів. Одним із таких дробових структурних елементів є правовий інститут. Водночас, у полі зору нормотворців не можуть одночасно знаходитись усі суспільні відносини, що потребують правової упорядкованості чи вдосконалення правових приписів. Правова регламентація відбувається, як правило інституційно тобто правове опосередкування стосується окремої групи суспільних відносин, якій характерна цілісність. Закріплені правом такі відносини, як правило, і є правовим інститутом. Тому нормотворчість можна також розглядати як об'єктивну причину існування правового інституту.

Разом із тим, С.С. Алексеев вказує на матеріальну причину становлення правового інституту. Як вказує автор, матеріальною передумовою для формування правового інституту є існування такого різновиду суспільних відносин, які б могли об'єктивно вимагали окремого регулювання комплексу нормативних приписів. Таким чином, основним завданням правового інституту є повне впорядкування окремої ділянки суспільних відносин, тобто правовий інститут повинен містити необхідний набір юридичних норм, які здатні охопити всі істотні аспекти регульованого блоку відносин.

Видається правовий інститут як елементом системи права та потребує власної внутрішньої організації, тобто структури. При цьому структура конкретного правового інституту зумовлюється характером самих суспільних відносин, які є характером методу їх регулювання. Правовий інститут є певною мірою, сукупністю якісно неоднорідних нормативних приписів, своєрідність

яких є зумовленою необхідністю регулювання різноманітних аспектів окремого виду суспільних відносин.

Відносна схожість теоретичних висновків отриманих у результаті дослідження об'єктивної та матеріальної передумов формування правового інституту, дозволяє говорити про їх тотожність. Так в працях О.М. Головістікова та Ю.А. Дмитрієв прямо виділяють одну об'єктивну матеріальну передумову інтеграції правових норм в інститути, якою є існування відповідного різновиду суспільних відносин . Однак з огляду на викладене слід визнати, що окреме вивчення об'єктивної та матеріальної передумов є продуктивнішим. Необхідно вказати, що праву, як і будь-якій системі, є притаманними певні принципи побудови, проходження та реальне втілення яких дозволяє судити про право як про дієвий соціальний регулятор. Вказані принципи повинні відображатися на кожному правовому рівні. Першим рівнем, на якому такі принципи будуть досить яскраво відображеними, безумовно, є правовий інститут. Оскільки він є відносно автономною частиною, правовою матерією, то, починаючи саме з цього рівня, можна судити про право як про механізм, а ефективність його функціонування буде зумовленою повнотою втілення загальних принципів побудови права .

На згадані факти звертав увагу ще С.С. Алексеев який цілком справедливо вказував, що зміст правового інституту є пронизаним загальними юридичними ідеями. Невипадково у досить розвиненій галузі права, що відрізняється високим рівнем кодифікації, нормативних узагальнень, правові інститути очолюють нормипринципи, яких сформульовано у тексті нормативних актів . На жаль незважаючи на очевидну та незаперечну необхідність, на теперішній час система принципів інституту звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є дуже недостатньо розробленою.

Видається так як право як регулятор суспільних відносин має не тільки статистичний, але й динамічний характер то у структурі права функціонують

два види правових норм до яких можна віднести : матеріальні та процедурні які й повинні утворювати структуру більшості правових інститутів .

Отже, розроблені загальною теорією права загальні підходи до розуміння поняття «інститут галузі права» дозволяють виокремити такі його ознаки:

-а) регулює не всю сукупність якісно однорідних суспільних відносин, а окремі видові особливості (сторони, ознаки) одного роду суспільних відносин або здійснює особливі завдання, функції в цьому регулюванні, тобто має видову однорідність соціального змісту;

-б) володіє відносною нормативною самостійністю, стійкістю і автономністю функціонування, але на іншому рівні, ніж галузь права, є її підсистемою; в) формується об'єктивно, а не створюється штучно; має відособленість від інших інститутів права, його норми не можуть з волі законодавця переміщатися в межі іншого правового інституту;

- г) характеризується специфічністю засобів правового регулювання; д) втілює у своєму змісті особливу юридичну конструкцію, деякі загальні положення, єдині принципи;

-е) має можливість формувати загальні поняття у власних межах, які допомагають забезпечувати безпрогальність регульованих ним (інститутом права) відносин .

Видається інститутом є не будь-яка сукупність правових приписів, а лише така, що володіє рядом необхідних ознак. При цьому, «відносна відокремленість», «якісна однорідність суспільних відносин», «відносна нормативна самостійність», «специфічність предмету» тощо спостерігається і в сукупності приписів присвячених зверненням громадян. А отже з огляду на концентрованість нормативного регулювання (Закон України «Про звернення громадян», єдність мети, процедурних властивостей та прикладних наслідків звернення громадян необхідно визначати як інститут адміністративного права .

Разом із тим на теперішній час найбільш виваженим та узгодженим із сучасними правовими реаліями видається диференційований розгляд структури

інституту звернень громадян. Так із матеріальної точки зору елементами інституту звернень громадян є норми які визначають спеціальний понятійний апарат, суб'єктний склад урегульованих правовідносин, права та обов'язки сторін, що беруть участь в адміністративно-правових відносинах, відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян. Цілком можна погодитись з позицією О.В. Мазурчака, який констатує, що звернення – це не кожне послання громадянина до державного органу чи посадової особи, а є це завжди юридичний акт, тобто дія, якої свідомо спрямовано на створення юридичних наслідків. Направляючи звернення до будь-якого державного органу, громадянин вступає з ним у певні правовідносини. Таким чином, зверненням можна вважати тільки таке послання, зі змісту якого прослідковується бажання автора спонукати адресата (орган або посадову особу) до будь-яких юридично значущих дій.

В цьому аспекті не можна не відзначити, що відповідно до положень ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи

свобод тощо. Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Слід вказати, що положеннями Закону України «Про звернення громадян» прямо передбачено, що звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне). Особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є- електронна петиція.

Разом із тим, у зверненні має бути зазначено : прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним.

Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями. Що стосується функцій інституту звернення громадян видається необхідно виокремити такі , а саме :

- правоохоронна – забезпечує безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, сприяє недопущенню порушення принципу законності у діяльності суб'єктів владних повноважень;

-регулятивна – забезпечує узгодженість публічних інтересів;

- сприяюча – має на меті сприяння реалізації особами наданих їм прав, свобод і законних інтересів;

- інформаційна – є джерелом відомостей для органів державної влади та органів місцевого самоврядування про проблеми громадян;

- контрольна – є структурним елементом системи заходів правового та організаційного характеру, які здійснюються з метою дотримання суб'єктами владних повноважень у своїй діяльності норм чинного законодавства;

-стимулююча – забезпечує повноцінне функціонування діяльності державного механізму.

Що стосується процедурних аспектів то елементами інституту звернень громадян є норми які визначають: процедуру подання та розгляду звернення громадян як регламентований нормами права порядок дій у сфері публічного адміністрування яке спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина; процедурні особливості діяльності 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 щодо розгляду звернень громадян; порядок контролю за процедурою розгляду звернень громадян та інше.

Отже в сучасних умовах розвитку демократичної держави інститут звернення громадян відіграє істотне значення.

Концептуальні ж підходи та принципи і ідеї щодо ефективності механізмів реагування на звернення громадян в умовах демократичних перетворень необхідно розглядати насамперед з позиції захисту прав і свобод громадян залучення громадян до прийняття управлінських рішень та ролі громадськості у здійсненні контролю за діяльністю органів державної влади, удосконалення механізмів державного управління тощо . Разом із тим перспективи подальших наукових досліджень мають стосуватися

удосконалення національного законодавства, що стосується адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні на сучасному етапі державотворення з урахуванням всіх світових тенденцій розвитку. Адже застосування аналізованих вище положень має бути однозначним точним і нормативно збалансованим.

Говорячи про методологію юриспруденції як систему підходів та методів і принципів наукового вивчення державно-правових явищ необхідно вказати, що теоретичне освоєння звернення громадян ми здійснювали і здійснюватимемо орієнтуючись на виділення таких найпростіших рівнів пізнавальної діяльності, а саме:

- філософсько -світоглядні підходи;

-загальнонаукові методи;

- спеціальні методи ;

Первинну векторну роль у дослідженні відіграє системний підхід – це сукупність загальнонаукових методологічних вимог в основі яких лежить розгляд об’єктів як систем. До числа таких вимог можна відности:

- виявлення залежності кожного елемента від його місця і функцій у системі, з урахуванням того, що властивості цілого не можна звести до суми властивостей цих елементів;

- аналіз того, наскільки поведінка системи є зумовленою як особливостями її окремих елементів, так і властивостями її структури;

- дослідження механізму взаємодії системи і середовища;

- вивчення характеру ієрархічності, притаманного даній системі;

- забезпечення всебічного багатоаспектного опису системи;

- розгляд системи як динамічної цілісності, що розвивається .

Вбачається саме системний підхід та базований на ньому системно-структурний метод що може дозволити визначити місце інституту звернення громадян в адміністративному праві, а також сприятиме зваженому пізнанню

окремих елементів інституту звернення громадян (як структурних елементів цього інституту).

Необхідно зазначити, що інколи науковцями вводиться узагальнене поняття системності, що включає своїми компонентами системний підхід та системний метод і системну теорію які відрізняються за своїм змістом та функціональними призначеннями. У дослідженні поняття системного підходу має інтегративне значення, що включає : принцип діяльності, що зорієнтований на формування світоглядної позиції під час розгляду звернення громадян; теоретико-методологічний підхід, призначення якого – надати пояснення та систематизувати феномени процедурної дійсності, визначити серед них місце, яке займають звернення громадян, що передбачає виконання пізнавальної та методологічної функцій.

Окрім ключового може бути і юридичне дослідження , що може послуговуватися й додатковими методологічними підходами які сприяють вирішенню складних наукових чи прикладних проблем, змінюючи ракурс їх теоретичного спогляду. Варто звернути увагу на природно – правовий підхід до оцінювання юридичних явищ. Вказана методологія виходить із того, що право не дарується державою, а існує у свідомості людей, норми права формуються в суспільстві та диктуються потребами людини, а не велінням держави. Вираженням природного права є невід'ємні, невідчужувані права людини. На них повинні спиратися норми позитивного права, що дає змогу правам людини визначати права влади (держави), а не навпаки. Але тільки проголошення цих прав є недостатнім для повноцінного життя суспільства. Невідчужувані права людини повинні дійсно реалізовуватися. Слід вказати, що забезпечення реалізації прав людини прихильники природно-правових поглядів покладали й покладають на державу доводячи, що вона є тим соціально-політичним інститутом, який покликаний, передусім, охороняти природне право. Виражається, ілюструється, поширюється та переноситься в юридичну практику названий вид праворозуміння через принцип верховенства права,

який: називається в ст. 8 Конституції України (хоча в даній статті розкрито лише деякі його формальні, але не сутнісні сторони); змістовно викладений в ст. 3 Конституції України – через утвердження людиноцентристської ідеології державно-правового буття; вичерпно як закритий перелік вимог і правил, не визначений і не може бути визначений у жодному правовому акті адже верховенство права (виступаючи ідеалом справедливості) може вносити свої цінності у все нові й нові суспільні відносини та пов'язані з ними юридичні ситуації . Подальший же розвиток людиноцентризму спрямовано не лише на розміщення людини у «центр» пріоритетів публічної влади, але й на залучення громадян до вирішення публічних справ, формування і організаційне забезпечення їх активної соціальної позиції тощо.

В процесі дослідження загальних властивостей інституту звернення громадян ми завжди керуємося надбаннями верховенства права, а саме:

- звертаємося до таких сегментних ціннісних орієнтирів як людиноцентриський тип владно-суспільної взаємодії завдання здійснюваних публічною адміністрацією управлінських дій, людиноцентриська модель функціонування органів публічної влади система демократичних цінностей тощо;

- плануємо визначити додаткові правові цінності які виступають передумовою окремих аспектів звернення громадян.

Діалектичний метод виступив ожним із основних методологічних засобів пізнання сутності звернення громадян і їх співвідношення із запитами на інформацію, характеристики підстав подання звернень громадянами, спрямовуючи та обумовлюючи результати наукового пошуку на основі ключових принципів діалектичного пізнання: історизм, об'єктивність, конкретність, детермінізм, розвиток, протиріччя. Звичайно, залишаємо осторонь вульгаризовані ідеї матеріалістичної діалектики щодо вирішального впливу економічного базису на всі сторони держави і права, щодо обов'язковості класового навантаження в будь-яких політико-правових явищах.

Адже очищена від рудиментів радянського періоду та гармонійно доповнена іншими методами, діалектика (як видається) має зберігати засадничу роль в методології права.

З огляду на вже частково пізнану сутність інституту звернень громадян, а також дієвість застосування різних інструментів у процесі такого пізнання до загальнонаукових методів дослідження, що детермінуються природою звернень громадян, додатково (поряд із діалектикою та згадуваним системно - структурним методом) ми можемо відности:

- функціональний метод - який виступив методологічною основою для цільового пізнання звернення громадян, з'ясування ролі яку відіграє вказаний інститут в умовах подальшої демократизації українського суспільства і проведення адміністративної реформи в Україні. Структурно-функціональний метод застосовано під час проведення систематизації та обґрунтування класифікації звернень громадян дослідження проблематики електронної петиції як способу звернення громадян, який забезпечує конституційне право на учать в управлінні публічними справами, а також забезпечив зважене опрацювання стану правового регулювання інституту звернень громадян;

- метод сходження від абстрактного до конкретного, що розкриває оптимальну послідовність пошуку загального та специфічного у кожній частині предмета дослідження;

- формально-логічний метод - аналізу і синтезу, індукції і дедукції, аналогії це аналіз та синтез які дозволили визначити ознаки, сутність та зміст понять «звернення громадян», «процедура подання звернення громадян», сформувати вказане та інші поняття, визначити відмінні та спільні ознаки між інститутами звернення громадян та запиту на інформацію, а також опрацювати доктринальні досягнення із відповідної тематики. За допомогою форми аналізу – систематизації – визначено проблеми градації звернень громадян у залежності від різних критеріїв, а саме: від змісту звернення, від способу подання, від

ознаки надходження, за суб'єктом подання, від форми звернення, від статусу заявника тощо.

Формально-логічним методом наукового пізнання є і аналогія за допомогою якої досягається знання про предмети і явища на підставі того, що вони мають подібність із іншими. Ступінь імовірності (вірогідності) умовиводів по аналогії залежить від кількості східних ознак у порівнюваних явищ (чим їх більше, тим більшу ймовірність має висновок). Аналогією (греч. analogia – відповідність, подібність) називається такий умовивід, коли з подібності деяких ознак двох або декількох предметів, явищ дійсності, які в цілому різні, робиться висновок про подібність інших ознак цих предметів, явищ .

У процесі дослідження визначено, що звернення громадян та запит на інформацію мають онтологічну спільність – вони являються проханням з яким особа або група осіб, юридична особа звертаються до суб'єктів публічної адміністрації. При цьому сутність запиту на інформацію полягає у тому, що це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Тобто, якщо співвідносити звернення та запит на інформацію, то спільним буде те, що це прохання, з яким особа або група осіб, юридична особа звертаються до суб'єктів публічної адміністрації у визначеній формі. Проте, при поданні заяви як різновиду звернення, прохання буде стосуватися сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів громадян, а при поданні запиту на інформацію – надання публічної інформації, що знаходиться у володінні розпорядника інформації.

В процесі дослідження адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні знаходять широке застосування і спеціально-правові методи до яких можна віднести :

- Формально-догматичний (догматичний, юридико-технічний) метод – це традиційно вживаний для вивчення «догми» права, його внутрішньої та зовнішньої форми. Аналіз джерел права, формальної визначеності права,

порядку систематизації нормативного матеріалу, правил юридичної техніки є проявом цього методу.При цьому, суть формально-догматичного (догматичного) методу полягає у тому, що в окремих випадках, особливо з позиції позитивістського підходу, досить часто норму права або принципи права розуміють як догму, яка є обов'язковою до виконання, незалежно від причин, умов та обставин . Термін «догма права» (від грец. – думка, вчення) – положення правового характеру, що приймається без доказів, на віру.

Вона залишає поза увагою питання про сутність та походження права закономірності його розвитку та взаємовідносини права з іншими явищами суспільного життя обмежуючи завдання науки описом та узагальненням матеріалу, що міститься у позитивному (чинному) праві: юридичними дефініціями, формальним аналізом юридичних понять і класифікацією норм . Відтак, деякі принципи та норми можна розглядати як правові догмати, які є певною соціальною цінністю, проте не можуть застосовуватися однаково, без урахування різниці між окремими суспільними явищами. Так саме вказаний метод дозволив проаналізувати норми чинного законодавства, що закріплюють механізм звернення громадян в Україні, дає змогу вирішити окремі проблеми щодо адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні. Формально-догматичний метод забезпечує логічну стрункість і несуперечність викладу правових норм (або сприяє виявленню відповідних суперечностей та розробці пропозицій щодо більш зваженого викладення цих норм), відповідаючи за узгоджене визначення юридичних понять, проведення чіткого опису правових явищ, їх класифікацію й систематизацію.

- Порівняльно-правовий метод основується на дослідженні значної кількості аналогічних сегментів правової реальності та їх порівнянні.

Як зазначили У. Батлер та Ю. Шемшученко, метод порівняльного правознавства можна використовувати для вивчення правових систем різних держав шляхом зіставлення однойменних і схожих за змістом правових норм, інститутів, принципів тощо та практики їх застосування. Він є наріжним

каменем розвитку універсальної правової науки та застосовується у тісному зв’язку з іншими методами (історичним, аналітичним тощо) як на рівні мікропорівняння (дослідження національних правових систем), так і макропорівняння (дослідження «сімей правових систем») . Слід вказати, що у різних наукових джерелах виокремлюють порівняльно-правовий (полягає безпосередньо у порівнянні понять, явищ і процесів у межах одного (сучасного) історичного зрізу або чітко окресленої теоретичної моделі), а також порівняльно-історичний (використовується під час дослідження у контексті історичної ретроспективи) методи . Порівняльно-правовий метод може застосовуватися двома способами. Перший передбачає дослідження зумовленості відповідних правових систем зовнішніми суспільними чинниками (тобто досліджується, чому певні суспільні умови створили саме таку правову систему і як ця система сприяла формуванню саме такого суспільства). Другий спосіб застосування порівняльно-правового методу дозволяє встановити та порівняти зміст і склад норм, які є елементами порівнюваних систем. Методи лінгвістичного аналізу і тлумачення правових норм сприяли виявленню прогалин та інших недоліків законодавства, виробленню пропозицій щодо його вдосконалення. Слід згадати, що методологія сучасної юриспруденції в чільній своїй частині відступає від безумовного превалювання діалектики та формальної логіки з їх раціональністю, детермінізмом все більше визнаючи та використовуючи у пізнанні випадковість, ірраціоналізм, креативність та плюралізм.

З огляду на предмет нашого наукового пізнання який все -таки є більш прив’язаним до нормативного матеріалу і прикладного правозастосування , названі прояви постнекласичної методології юриспруденції природно не можуть отримати широкого втілення у дослідженні. Водночас повне їх виключення теж буде помилковим адже певні теоретичні припущення спочатку висувалися на чуттєвоірраціональному рівні і лише потім знаходили (або не знаходили) логічного обґрунтування. Отже пошук можливих варіантів,

генерування ідей та припущень, що підлягатимуть подальшому раціональному пізнанню все-таки і в даному проекті може відбуватися обмежено на основі методології некласичної та постнекласичної науки.

Так метод правового моделювання пов'язаний із створенням моделі державного органу, закону чи інших державно-правових явищ . Застосування цього методу значно розширює можливості пізнання предмета дослідження. У результаті застосування методу правового моделювання стало можливим окреслення перспектив та шляхів подальшого розвитку інституту звернень громадян в Україні, а також формулювання пропозицій та практичних рекомендацій з удосконалення адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні.

Лібертарний метод який полягає у пізнанні та моделюванні дійсності з позицій права та досягнення рівності між державно-правовими інститутами, процесами, явищами, які досліджуються є конструктивнішим та ефективнішим в аспекті дослідження правової дійсності він дозволяє враховувати реалії середовища та різні аспекти державно-правових реалій ,що є передумовою належного бачення діалектичної єдності та взаємовпливу права, економіки, політики, моралі й інших аспектів життєдіяльності суспільства .

Можна сподіватися, що застосований в процесі дослідження методологічний інструмент дасть змогу всебічно здійснити пізнання предмета дослідження завдяки з'ясуванню історико- теоретичних передумов та переваг і недоліків трансформації інституту звернення громадян, адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні, окреслити окремі проблемні аспекти щодо подолання наслідків, спричинених порушенням положень законодавства України про звернення громадян допоможе встановити прикладні межі запобігання вказаним порушенням, змістовий та суб'єктний обсяг такого запобігання, виявити недоліки адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні.

1.3. Поняття та правова природа звернення громадян

Важливим питанням сьогодення є запровадження дієвих юридичних способів захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, що зумовлено природою правової держави . Конституцією України, зокрема ст. 40, закріплено загальне 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 строк. Будучи одним із найважливіших елементів адміністративноправового статусу громадянина – право громадян на звернення в органи державної влади, місцевого самоврядування, до посадових осіб та службовців цих органів є абсолютним, необмеженим та невідчужуваним . Закон захищає права громадян на звернення проти «всякого» і кожного – проти невизначеного кола осіб. Не можуть бути прийнятими законодавчі акти, що скасовують або зменшують це право. Кожна дієздатна людина має право звертатися до будь-якої державної або недержавної організації до будь-якої посадової особи з важливого для неї питання маючи впевненість у тому, що її буде прийнято, а її звернення буде зареєстровано і своєчасно розглянуто, підсумком чого буде мотивована відповідь про прийняте на підставах закону відповідне рішення .

В працях В.І. Цимбалюка та К.О. Кісілевича зазначається, що інститут звернення громадян є своєрідною формою громадського контролю, за допомогою якого виражаються погляди, пропозиції чи невдоволення громадян тими чи іншими діями органів державної влади, які повинні бути розглянуті та з приводу яких необхідно прийняти рішення. Крім того, право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з гарантій дотримання прав і свобод громадян . Адже, звернення громадян є однією із форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і

суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування .

Автори навчального посібника «Адміністративне процесуальне право» (за ред. Т.П. Мінки) вказують, що у демократичному суспільстві право на звернення виконує надзвичайно важливу функцію. З одного боку воно є засобом вільно висловити свої думки кожному громадянинові, а з іншого – є джерелом інформації для органів публічної адміністрації про потреби, інтереси чи настрій громадян, являючись також засобом виявлення суспільної думки.

Також можна не погодитися з працями С.Г. Стеценком, який відмічає, що звернення громадян мають сприйматись як:

- засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів збоку органів виконавчої влади;

- можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб;

- здатність отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів;

- показник становлення громадянського суспільства .

Таким чином інститут звернень громадян має двояке функціональне призначення, а саме: з одного боку його спрямовано на залучення населення до публічного адміністрування, до вирішення державних і суспільних справ та активного впливу громадян на функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, а з іншого – на відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. Уявляється доцільним розглядати звернення громадян через призму таких його значень: по-перше, воно є формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади в цілому та окремих посадових чи службових осіб зокрема за допомогою якої виражається вимога громадян щодо поновлення порушеного права; по-друге, є способом формування правосвідомості

громадян, що є запорукою становлення громадянського суспільства; по-третє, є формою участі населення в державному управлінні та вирішенні державних та громадських справ, шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність суб'єктів владних повноважень. Таким чином звернення громадян є формою участі населення в державному управлінні та вирішенні державних та громадських справ, яка реалізується шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність суб'єктів публічної адміністрації через подання зауваження, скарги та пропозиції, що стосуються їх статутної діяльності та подання заяви або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

До ознаками звернень громадян можна віднести такі:

- суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються внаслідок подання звернень громадян регламентовано нормами публічного права (конституційного, адміністративного);

- суб'єктом подання звернення є фізична особа;

- суб'єктом розгляду звернень громадян є органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, засоби масової інформації, посадові особи та посадові особи цих органів;

- предметом звернень громадян є реалізація соціальноекономічних, політичних та особистих прав і законних інтересів громадян та статутна діяльність суб'єкта, до якого подано звернення.

Позиція інституту звернень громадян в якості забезпечувального механізму участі громадян в управління державними справами крім змістовного виразу, підтверджується і роз'ясненнями Міністерства юстиції України. Відповідно, право на звернення включає дві складові: з одного боку воно є однією з форм участі населення в державному управління у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на

діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а з іншого – способом відновлення порушеного права громадянина чере з подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань .

Слід вказати, що розкриття сутності інституту звернення громадян полягає у тому числі і в змістовній характеристиці його основних функцій. При цьому, говорячи про функції інституту звернень громадян, необхідно передусім вказати, що більшість науковців стверджують, що до них необхідно включати правозахисну, інформаційну та комунікаційну функції.

Так наприклад в працях С.П. Кандзюби та О.В. Кравцова, сутність правозахисної функції полягає у тому, що звернення як юридичний інститут є одним із засобів захисту прав громадян: вони дозволяють попередити правопорушення, а якщо його вже здійснено – усунути його наслідки і відновити порушене право. Інформаційна функція на думку даних авторів полягає у тому, що звернення громадян є цінним джерелом відомостей для державного апарату про проблеми громадян. Разом із цим комунікаційна функція полягає у тому, що звернення громадян можуть бути засобом комунікації між державою і громадянами, служити свого роду каналом, за допомогою якого громадяни зможуть так чи інакше впливати на владні рішення, брати участь у процесі їх прийняття . Комунікаційну функцію також називають партиціпаторною.

В.А. Соболь в своїх працях вказує, що інститут звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті реалізації прав і свобод у громадянському суспільстві виконує кілька функцій: правозахисну (звернення як юридичний інститут є одним із засобів захисту прав громадян, що дає змогу запобігати порушенням, зловживанням, негативним впливам, своєчасно усувати дестабілізуючі наслідки); інформаційну (звернення громадян є цінним джерелом відомостей для органів державної влади та органів місцевого самоврядування про проблеми громадян); комунікативну (звернення громадян можуть бути ефективним засобом комунікації між державою і

громадянами, слугувати свого роду каналом впливу, за допомогою якого громадяни зможуть у той чи інший спосіб впливати на рішення центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, брати участь у процесі їх прийняття й реалізації.

Подібну позицію також відстоює і А.В. Капуловський, який серед іншого говорить про те, що інформаційна функція інституту звернення громадян з точки зору інтересів окремих громадян не має великого значення. Адже громадянин надсилаючи звернення у більшості випадків прагне до того, щоб отримати допомогу у вирішенні своїх особистих питань. Від того чи використає державний орган потрібну для своєї роботи інформацію, становище громадянина ніяк не зміниться. Але з точки зору державного управління інформаційна функція є дуже важливою та значимою адже звернення надсилають перш за все, громадяни, котрі зачіпають ті чи інші проблеми при цьому вирішити їх самостійно вони вже не в змозі. Разом із тим, аналіз звернень може дати цінну інформацію про проблеми чи труднощі, які виникають у громадян, а саме головне в умовах наростання загроз національній безпеці держави – інформацію про наявність таких загроз, джерела їх виникнення та можливі способи їх ліквідації .

Отже взявши за основу здобутки юридичної науки та зокрема, адміністративного права ми приходимо до висновку, що звернення громадян виконують певні функції – основні напрямки правового впливу на суспільні відносини, що відображають їх роль та призначення в регулюванні останніх і здійснюються за допомогою відповідних засобів з метою належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян. При цьому, аналіз сталих наукових доробок дозволяє виокремити такі функції інституту звернення громадян:

- правоохоронна, яка забезпечує безконфліктну реалізацію прав та свобод і законних інтересів людини і громадянина, сприяє недопущенню порушення принципу законності у діяльності суб’єктів владних повноважень. Зазначена

функція проявляється шляхом подання громадянами такого виду звернень як скарга;

- регулятивна- яка забезпечує узгодженість публічних інтересів (тобто інтересів соціальної спільності, що легалізовані і задоволені державою ;

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

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

- контрольна, яка виражена через систему заходів правового та організаційного характеру, які здійснюються з метою дотримання суб'єктами

владних повноважень у своїй діяльності норм чинного законодавства з метою захисту і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них;

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

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

Подання громадянами заяв, скарг та пропозицій до суб'єктів владних повноважень в цілому впливає на результативність та ефективність діяльності даних огрнів. Для дослідження механізму впливу звернень громадян на результативність та ефективність діяльності суб'єктів публічної адміністрації, необхідним є визначення категорій результативності та ефективності.

У лексичному розумінні під поняттям результативність, ми розуміємо здатність суб'єкта досягати визначених результатів. Отже, результативність діяльності суб'єктів владних повноважень – це ступінь відповідності досягнутих результатів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг. Аналіз результативності

службової діяльності суб'єктів владних повноважень передбачає, визначення досягнення запланованих результатів, а саме: повноти виконання посадових обов'язків протягом звітного періоду у відповідності до положень посадових інструкцій, рівень складності виконуваних завдань, продемонстрованих при цьому знань, умінь, професійних та особистісних компетентностей, дотримання правил етичної поведінки та доброчесності, внутрішнього службового розпорядку.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що показники результативності можуть служити як оцінкою діяльності органу державної влади в цілому так і оцінкою діяльності окремих посадових осіб. Як правило діяльність окремих структурних підрозділів органів державної влади орієнтована на кінцеві результати, що призводить до неможливості визначення кінцевого внеску в досягнутий результат окремо взятого службовця. У такому випадку саме звернення громадян є своєрідним індикатором якості роботи окремих посадових осіб та органів влади. Таким чином за результатами розгляду та вирішення звернень громадян здійснюється оцінювання результативності діяльності конкретного суб'єкта владних повноважень, що передбачає планомірну діяльність окремих громадян, що спрямована на контроль за якістю виконання визначених завдань протягом визначеного періоду часу зокрема для отримання очікуваних результатів.

Щодо розгляду звернень громадян результативною може вважатися діяльність зі сторони суб'єктів владних повноважень у разі виконання ними у повному обсязі обов'язків, визначених ст. 19 Закон у України «Про звернення громадян», зокрема таких, як:

-об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану пос танову;

-скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або

іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;

- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;

- вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніш як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина тощо.

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

здійснює вплив на результативність та ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень шляхом надання інформації про їх соціальні потреби виступаючи сполучною ланкою між органами державної влади і громадянами. Право на звернення до цих органів з одного боку є способом вираження громадської думки, а з іншого є засобом отримання владними суб'єктами інформації від громадян про якість і недоліки своєї роботи.

За своєю сутністю звернення громадян має публічний характер оскільки виступає важливою формою участі в управлінні публічними справами. Окрім того звернення є юридичним засобом, що забезпечує режим законності в країні, тобто являє собою істотну складову публічної організації суспільства і має на меті публічні інтереси. Таким чином звертаючись до суб'єктів владних повноважень громадянин реалізує своє суб'єктивне публічне право, що спрямоване на посилення соціальної ролі держави, забезпечення дієвості основних принципів правової держави, обмеження порушень законності з боку публічної адміністраці .

Підсумовуючи вищевказане можна до висновку, що звернення громадян, будучи адміністративно-правовим механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина виступає також інструментом впливу на результативність та ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень. Важливим питанням сьогодення є співвідношення права на звернення та права запиту на інформацію. Щодо права на подання запиту про отримання інформації до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, то воно забезпечується положеннями ст. 34 Конституції України через закріплення правомочності вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Вказане право конкретизовано Законом України «Про доступ до публічної інформації» .

Виходячи з того, що інститут звернення громадян та інститут запиту на інформацію спрямовано на забезпечення прав і свобод людини і громадянина

для них є характерним схожіть в функціонуванні призначення, що відображає їх роль та призначення у регулюванні суспільних відносин, вони здійснюються за допомогою відповідних засобів з метою належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян. Як уявляється, інститут звернення громадян та інститут запиту на інформацію виконують такі ідентичні функції:

- правоохоронна, яка забезпечує безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, сприяє недопущенню порушення принципу законності у діяльності суб'єктів владних повноважень;

- регулятивна, яка забезпечує узгодженість публічних інтересів ,тобто інтересів соціальної спільності, яких легалізовано та задоволено державою ;

- сприяюча, яка має на меті сприяння реалізації особами наданих їм прав, свобод і законних інтересів. Зазначена функція проявляється шляхом подання громадянами відповідних звернень чи запитів, які фактично відіграють роль правового способу ініціювання та належної реалізації того чи іншого права;

- інформаційна, яка є джерелом інформації як для суб'єктів владних повноважень, так і осіб, що звертаються за інформацією. І в цьому аспекті слушною видається думка в працях О.К. Костюкевича, який зазначає, що виділення інформаційної функції обумовлено кількома факторами: по-перше, кожне зі звернень громадян містить у собі певний обсяг інформації, пов'язаної як із обґрунтуванням мотивів та цілей звернення, так і з фактичними обставинами, що характеризують ті чи інші життєві ситуації, підтверджують чи спростовують певні вимоги, формулюють думку автора звернення з того чи іншого питання, та, по-друге, реалізація цієї функції є прямо пов'язаною з налагодженням так званого зворотного зв'язку ;

- контрольна, якої виражено через систему заходів правового та організаційного характеру, що спрямовані на дотримання суб'єктами владних повноважень у своїй діяльності норм чинного законодавства з метою захисту і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод;

- стимулююча, яка забезпечує повноцінне функціонування діяльності державного механізму не лише у зв'язку з розглядом звернень та запитів.

Досліджуючи співвідношення розгляду звернень та запитів на інформацію необхідно зупинитись на відмінностях складу учасників правовідносин, які виникають у зв'язку з цим. Відповідно, серед суб'єктів, що звертаються зі зверненням або запитом на інформацію:

- першу групу складають суб'єкти, що звертаються зі зверненням або запитом на інформацію. При цьому, звернення мають право подавати дієздатні громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території держави на законних підставах, а запит на інформацію – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи;

-друга група – це особи, що розглядають звернення та запити на інформацію. До суб'єктів, що розглядають звернення і приймають за ними рішення віднесено: органи державної влади; органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації; об'єднання громадян; засоби масової інформації. Натомість, до суб'єктів, які надають відповідь на запити на інформацію, віднесено розпорядників публічної інформації, а саме: суб'єктів владних повноважень; юридичних осіб, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; осіб, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або яких наділено спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;

-третя група стосується суб'єктів, які беруть участь виключно у відносинах, яких пов'язано з розглядом звернень громадян – суб'єкти, які сприяють розгляду звернень. До них належать особи, які надають інформацію задля прийняття обґрунтованого рішення. Чинним законодавством не передбачено переліку таких осіб однак аналізуючи положення Закон України

«Про звернення громадян», видається, що такими суб'єктами є свідки, експерти, перекладачі, спеціалісти тощо;

-четверта група стосується суб'єктів, які беруть участь виключно у відносинах, яких пов'язано з розглядом звернень громадян – представники, тобто особи, які правомочні подавати звернення в інтересах громадянина. Особливість даного виду учасників полягає у тому, що їх компетенція реалізується на стадії подання звернення. До цієї групи суб'єктів можна віднести: адвокатів, законних представників неповнолітніх та недієздатних осіб, трудові колективи, правозахисні організації, інших уповноважених осіб. У випадку подання запиту на інформацію, вказані особи набувають автоматично статусу запитувача інформації. У разі, якщо з поважних причин особа не може подати запит самостійно (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо), його має оформити відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації.

Щодо осіб, які звертаються зі зверненням, то можливо виділити і тих, кого наділено спеціальним правом на першочерговий розгляд звернень (до них віднесено осіб, які є Героєм Радянського Союзу, Героєм Соціалістичної Праці, особою з інвалідністю внаслідок війни), натомість спеціального права на першочерговий розгляд запитів на інформацію чинним законодавством не передбачено. Детермінуючого значення у співвідношенні інститутів звернення громадян та запиту на інформацію має процедурний механізм їх забезпечення. Відповідно процедуру подання звернення громадян можна визначити як регламентований нормами права порядок дій у сфері публічного адміністрування яке спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина, процедурою подання запиту на інформацію є регламентований нормами права порядок дій у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на забезпечення права на інформацію. В залежності від форми подання звернення та запиту на інформації процедура їх розгляду може бути

усною чи письмовою. При цьому у випадку подання звернення воно не може стосуватися діяльності одного і того ж органу та бути поданим від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті; у випадку подання запиту на інформацію – вказана вимога нівелюється .

Важливим критерієм до розмежування звернень та запитів на інформацію є оплатність: подання, розгляд та вирішення звернень громадян здійснюється безоплатно; відповідь на запит на інформацію надається також безоплатно, але якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, відшкодовуються фактичні витрати на копіювання та друк. При цьому, відсутність оплати у разі її необхідності являється підставою для ненадання запитуваної інформації. Щодо термінів протягом яких має бути надано відповідь на звернення та інформацію, яка запитується, слід виходити з таких положень,а саме: відповідно до ст. 20 Закону України «Про звернення громадян», термін розгляду звернення може бути загальним – усі звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження; спеціальним – встановлюється у залежності від рівня складності розгляду та вирішення окремого звернення: а) невідкладно, але не пізніше п’ятнадцяти днів від дня їх отримання – у випадку, коли звернення не потребує додаткового вивчення; б) не більше 45 днів – максимальний термін розгляду, незалежно від складності вирішення такого звернення тощо . Термін розгляду запиту на інформацію є меншим та може бути: загальним – не пізніше 5 робочих днів з дня отримання; спеціальним – 48 годин, коли запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів, аварій, небезпечних природних явищ; 20 днів, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації. Забезпечення законності під час реалізації права на звернення та права на запит, крім іншого, реалізується через адміністративний та судовий порядок. Положення Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема ч. 2 ст. 2, якою встановлено повноваження адміністративних

судів перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на предмет того, чи прийнято (вчинено) їх із дотриманням принципів добросовісності, неупередженості, розсудливості , може бути застосовано до обох інститутів забезпечення прав і свобод людини та громадянина, однак відмінними будуть підстави.

Отже інститут звернень та інститут запитів на інформацію мають єдине функціональне призначення – це забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина. Вказані інститути можуть мати вираз у поданні прохання до суб'єкта публічної адміністрації, проте при поданні звернення прохання буде стосуватися сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів громадян, а при поданні запиту на інформацію – надання публічної інформації, що знаходиться у володінні розпорядника інформації. Щодо якісно-змістовної характеристики інституту звернень громадян то неможливо його провести без врахування специфіки надання відповіді на звернення. До цього висновку приходимо на підставі аналізу ст. 15 Закону України «Про звернення громадян», а саме: «…відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки».

Щодо правової природи відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань), то можна вважати що це є різновид адміністративного акту суб'єкта публічної адміністрації. Вказане твердження може бути обґрунтовано наступними аргументами: по-перше це відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) приймаються суб'єктом публічної адміністрації в односторонньому порядку (що не виключає ініціювання його прийняття приватною особою) та стосуються конкретної справи та спрямовується на її вирішення; по-друге відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) спрямовано на вирішення питання щодо сприяння реалізації закріплених

Конституцією та чинним законодавством прав та інтересів конкретної особи чи визнання за конкретною особою відповідного статусу, прав чи свобод; по-третє розгляд та прийняття рішення за результатами розгляду заяв (клопотань) являється проявом повноважень, якими наділено суб'єкта публічної адміністрації.

В даному розділі розкрито зміст критеріїв результативності та ефективності в оцінюванні діяльності суб'єктів владних повноважень щодо звернень громадян. Було встановлено, що: реалізація громадянами права на звернення здійснює вплив на результативність та ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень шляхом надання інформації про їх соціальні потреби; виступає сполучною ланкою між публічною адміністрацію і громадянами; в) є юридичним засобом, що забезпечує режим законності в країні, тобто являє собою істотну складову публічної організації суспільства і має на меті публічні інтереси. Визначено відмінні та спільні ознаки між інститутами звернення громадян та запиту на інформацію на основі таких детермінант, як: нормативно-правове забезпечення, мета подання, суб'єктний склад, процедурний механізм, оплатність, терміни протягом, яких має бути надано відповідь на звернення та інформацію, яка запитується.

1.4. Правове регулювання інституту звернень громадян

Законодавство про звернення громадян у своїй структурі містить велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, що за своїми змістом і формою є досить розрізненими та різноманітними. Зазначене обумовлюється особливим значенням конституційного права громадян на звернення та наявністю значної кількості нормативно-правових актів в різних галузях (конституційній, адміністративній, цивільно - правовій) та сферах (управлінській, соціальній, бюджетній). Відтак правову основу звернень громадян становлять і до можна віднести : а) Конституція України; б)

міжнародні нормативно-правові акти; в) Закон України «Про звернення громадян»; г) підзаконні нормативно-правові акти; д) індивідуальні акти.

Слід зазначити, що відносини з якими пов'язано з зверненням громадян регулюються не тільки за допомогою формалізованих джерел, але і за допомогою документів, що не створюють правових зобов'язань. Практика укладання таких документів існує досить тривалий час і кожна держава ставиться до них з великою відповідальністю.

Такі норми виконують надзвичайно важливу допоміжну роль у становленні або визначенні правничої думки у підготовці і розробці договірних міжнародно-правових норм, а також внутрішньодержавних юридичних актів. Отже варто погодитися з тим, що вони мають відповідну юридичну силу, незважаючи на свій рекомендаційний, необов'язковий характер. Прикладом такого регулювання є Загальна Декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. – цим документом передбачено, що кожна людина має право на: ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (ст. 8); свободу переконань і на вільне їх вираження, що передбачає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань і свободу шукати, одержувати й поширювати інформацію й ідеї будь-якими засобами й незалежно від державних кордонів (ст. 19); участь в управлінні своєю країною (ст. 21) .

Для досягнення мети дослідження необхідно розглянути детально елементи системи нормативно-правових актів, якими врегульовано інститут звернень громадян. Основним Законом нашої держави є Конституція України, яка закріплює і регулює усі сфери життя суспільства та є основою для всіх інших нормативних актів, маючи найвищу юридичну силу. Очевидним є те, що Конституція містить загальні засади функціонування усіх органів державної влади та місцевого самоврядування, насамперед йдеться про закріплення: пріоритету життя і здоров'я, честі і гідності людини як найвищої соціальної цінності (ст. 3); принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову

(ст. 6); принципу верховенства права (ст. 8); принципу законності (ст. 19). Окрім того, Конституція України закріплює право всіх громадян на звернення: ст. 40 – 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 строк; ст. 38 – право рівного доступу до участі в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Можна зробити висновок, що закріплення інституту звернень у міжнародних нормативно-правових актах зумовлене необхідністю надання певних гарантій щодо неухильного виконання діючих законів усіма членами суспільства.

До таких основних міжнародних нормативно-правових актів слід віднести такі, а саме : Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. – ст. 34 передбачає забезпечення реалізації права на звернення, відповідно до якої особи мають право подавати заяви до суду в разі порушення їх прав. Також це Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р який визначає, що кожна держава, яка бере в ньому участь, зобов'язується забезпечити: ефективний засіб правового захисту, навіть коли цього порушення було вчинено особами, що діяли як особи офіційні; щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалося компетентними судовими, адміністративними або законодавчими властями, або будь-яким іншим компетентним органом передбаченим правовою системою держави розвивати можливості судового захисту . Також це Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000р забезпечує можливість кожного громадянина або кожної громадянки Союзу, або фізичної чи юридичної особи, що проживає або має юридичну адресу в державі-члені, направляти петиції Європейському парламенту задля реалізація права на звернення.

Основним та базовим для регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень щодо розгляду та вирішення звернень громадян є Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. Ним визначено всі практичні аспекти реалізації громадянами наданого їм конституційного права на звернення, а саме загальні положення про звернення громадян, а саме:

-зміст права на звернення, види звернень, вимоги, які до них висуваються ст. 1–11;

-порядок розгляду та вирішення звернень громадян (заяв, пропозицій, скарг та клопотань), зміст електронної петиції, обов'язки суб'єктів владних повноважень, права громадян та інших осіб, що звертаються із зверненням ;

-основні засади відповідальності за порушення законодавства про звернення громадян: види відповідальності, порядок відшкодування збитків громадянину у зв'язку з порушенням вимог законодавства, зміст відповідальності громадян за подання звернень протиправного характеру, здійснення контролю у визначеній сфері ст. 24–28.

Слід зазначити увагу на тому, що значна кількість питань загального порядку розгляду та вирішення звернень громадян (питання діловодства зверненнями громадян; класифікація звернень громадян, особливості розгляду та вирішення заяв, скарг та пропозицій конкретними органами державної влади та місцевого самоврядування) врегульовуються саме іншими підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема такими, як: Указом Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. , Постановою Кабінету Міністрів України «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 форми власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р., Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень

громадян» від 24.09.2008 р.та багато інших. Щодо індивідуальних зверень як елемента правового регулювання, то він становить собою офіційне рішення суб'єкта владних повноважень за наслідками об'єктивного розгляду та вирішення звернення, яке прийняте і засноване на нормах адміністративного права. Такі індивідуальні акти за своїм змістом є розпорядчими та виконують забезпечувальну функцію.

Окрім того, Законом України «Про звернення громадян» визначається порядок розгляду та вирішення різних за сутністю правових категорій, тобто пропозиції, заяви, скарги. Як уявляється, пропозиції та заяви є інструментом реалізації права громадянина перед державою, натомість скарга є інструментом захисту права і, таким чином, є функціонально спорідненою із позовом до суду.

До інших можливих шляхів удосконалення процедури розгляду звернень громадян слід віднести: диференціацію та скорочення строків розгляду звернень; доступність інформації про органи влади, про види звернень, які ними розглядаються; забезпечення можливості отримання громадянином консультативної допомоги в органі виконавчої влади.

Одним з проблемних питаннь є те, що Законом України «Про звернення громадян» передбачається право на звернення лише громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які законно знаходяться на території держави. Натомість юридичні особи позбавлені загального права на звернення до органів державної влади, однак у випадках, визначених законом, вони можуть звертатися зі скаргою щодо оскарження окремих рішень та дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Слід зазначити, що відсутність у юридичних осіб права на звернення, з урахуванням оперативності відповідної процедури, обмежує їх можливість захищати свої права у сфері публічного управління. Не можна залишити поза увагою той факт, що відповідно до ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», особа, яка звертається до органу державної влади або місцевого самоврядування у зверненні повинна зазначити прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, суть порушеного питання,

зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. З урахуванням зазначеного, заявник не вказує нормативного підґрунтя такого звернення, а обов'язок правильної кваліфікації листа цілком покладається на суб'єкта владних повноважень. Так при надходженні листа від фізичної чи юридичної особи орган державної влади чи місцевого самоврядування повинен правильно кваліфікувати документ, зокрема, віднести його до інформаційного запиту чи звернення, які за змістом та формою можуть частково співпадати. Метою правильної юридичної кваліфікації отриманого документа слід у практичній діяльності враховувати те, що інформаційний запит може бути двох видів: по-перше щодо доступу до офіційних документів та щодо доступу до інформації про діяльність органів влади. Тобто, основною ознакою інформаційного запиту є його спеціальна спрямованість:по-друге отримання інформації, якою володіє орган влади, незалежно від того, чи стосується така інформація прав та законних інтересів запитувача.

На особливу увагу заслуговують також норми Закону України «Про звернення громадян», які регламентують юридичну відповідальніст ь за порушення законодавства про звернення громадян. Так відповідно до ст. 24 Закону України «Про звернення громадян», винні у порушенні порядку розгляду та звернення громадян особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність. Слід зазначити , що законодавством України не встановлено вичерпного переліку конкретних порушень законодавства про звернення громадян. Можна наголосити на тому, що відповідальність за діяння визнані злочинами адміністративними та дисциплінарними правопорушеннями, встановлюється лише законами. Відповідно до положень ст. 24 Закону України «Про звернення громадян» для осіб, що визнано винних у порушенні законодавства про звернення громадян передбачено цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України. Щодо специфіки розгляду електронної петиції то орган до якого подано петицію повинен розпочати її розгляд, що має бути

відображено на офіційному веб-сайті не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підпис ів на підтримку електронної петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Серед важливих питань, що потребують уваги при розгляді звернень є відсутність дієвого механізму контролю за роботою суб'єктів владних повноважень під час розгляду та вирішення звернень громадян.

Відповідно до ст. 28 Закону України «Про звернення громадян», контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснюють Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, й районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій. Так відповідно до положень Конституції України, Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Відповідно до наданих їй повноважень, безпосередньо або через свої органи здійснює контроль за забезпеченням конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян України, дотримання законів та інших актів, які приймає, а також за діяльністю посадових осіб, яких обирає, призначає або затверджує. Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада України може утворювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень. Окрім того, відповідно до покладених на Кабінет Міністрів України повноважень, він вживає заходи для того, щоб забезпечити виконання в повному обсязі підконтрольними органами обов'язків та, як наслідок, заслуховує звіти щодо результатів їх діяльності (такі з віти можуть містити інформацію щодо: статистичних даних, практики розгляду звернень громадян з тих чи інших питань), доповіді та інформацію про стан речей в певних галузях державного управління. Така контрольна діяльність має загальний характер, яка не пов'язана з реалізацією функцій державного управління у конкретно визначеній сфері.

Також важливим є внутрішній контроль. У Міністерстві юстиції України для здійснення узагальнення та аналізу звернень громадян та контролю за їх виконанням створюється Департамент комунікації, документообігу та контролю.

Отже контроль щодо звернень громадян є функцію управління яка полягає у перевірці уповноваженими суб'єктами дотримання органами державної влади або місцевого самоврядування у їх діяльності положень Закону України «Про звернення громадян», та інших нормативно-правових актів про звернення громадян та отримання інформації щодо якості та результативності розгляду, а також вирішення заяв, скарг, пропозицій та клопотань. Тому великою необхідністю є нормативне закріплення права людини на інформаційну безпеку, зокрема в частині її захищеності від неповноти та несвоєчасності, невірогідності, а також негативних наслідків застосування інформаційних технологій,несанкціонованого розповсюдження, використання і поширення, конфіденційності інформації, пов'язаної з діяльністю органів державної влади щодо розгляду звернень громадян.

РОЗДІЛ 2
ЯКІСНО-ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

2.1. Електронна петиція як різновид звернень громадян

На сьогоднішній час Україна перебуває на стадії реформування всієї правової системи, що пов'язано з інтеграцією до Європейського Союзу, та з удосконаленням правового регулювання усіх сфер життя. Одним із питань, що потребує особливої уваги, є створення інформаційного суспільства із застосуванням сучасних комп'ютерних технологій та використанням глобальних Інтернет-систем та доступів. Вираженням тенденцій інтенсифікації використання електронних технологій у сфері публічного адміністрування, є впровадження інституту електронної петиції як різновиду звернень громадян.

Нововведення розширює можливості реалізації права громадян на звернення, забезпечує участь громадян у вирішенні суспільно значущих питань, що виступає індикатором довіри громадян до влади. У зв'язку із цим актуальності набуває наукове дослідження проблематики нормативно-правового забезпечення інституту електронної петиції.

Публічне управління обов'язково має бути спрямовано на забезпечення прав та інтересів громадян. Зазначене можна реалізувати шляхом постійної підтримки діалогу в системі уряд та громадськість з ефективним зворотнім зв'язком, що допоможе забезпечити швидке реагування на зміни в суспільних відносинах. Впровадження інформаційних технологій у практику публічного управління є вимогою сьогодення та запорукою його ефективної реалізації, оскільки всі розвинуті держави світу намагаються сформувати потужний електронний уряд. На практиці доведено, що результативна взаємодія є неможливою без впровадження електронних засобів комунікації. Як сучасна

форма звернення громадян до органів публічної влади в демократичних державах активно застосовується подання електронних петицій.

В Україні ж практику функціонування публічної адміністрації доповнено таким різновидом звернення як електронна петиція почали у 2015 році, що спричинено використанням інформаційнокомунікативних технологій в усіх сферах суспільних відносин.

Електронна петиція визначається як особлива форма електронного колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування в електронній формі у вигляді тексту скарги ,протесту та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди. Слід зазначити, що до електронних петицій застосовуються загальні вимоги , а саме які поширюються на усі види звернень, це: обов'язковість зазначення прізвища, ім'я, по батькові автора; та викладення суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; також це використання української мови як мови звернення відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»

Особливость електронної петиції як різновиду звернень полягає у способі та формі подання, в суб'єктному складові відносин, які виникають у сфері подання електронної петиції. Електронна петиція подається у письмовій формі. Згідно ч. 1 ст. 207 Цивільного кодексу України до письмової форми прирівнюється вираження волі сторін за допомогою телетайпного, електронного або іншого технічного засобу зв'язку.

Щодо способу подання, то існує певна дія або послідовність дій прийом або система прийомів, яка дає можливість подати електронну петицію. Електронну петицію може бути подано через інформаційну (автоматизовану)

систему, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів, тобто електронним способом. Це опосередковує розміщення петиції на офіційному веб-сайті органу якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яким здійснюється збір підписів на підтримку електронної петиції до визначеного суб'єкта звернення.

Суб'єктом до як ого може бути звернутою електронна петиція є виключно Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та орган місцевого самоврядування. Електронна петиція є різновидом колективного звернення. Суб'єктом подання електронної петиції є особа яка забезпечуючи свої інтереси своєю працею створила електронну петицію та набула статусу автора. Суб'єктом, що підтримує електронну петицію є особа, яка пройшла процедуру ідентифікації та має намір підтримати своїм підписом електронну петицію. Суб'єктам подання електронної петиції та суб'єктом, що підтримує електронну петицію можуть бути громадяни України та особи, які не є громадянами України, але законно знаходяться на її території.

Процедура подання електронної петиції, яка складається з таких стадій а саме:

- створення електронної петиції;
- оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті суб'єкта, до якого подано електронну петицію;
- розгляд електронної петиції;
- надання відповіді на електронну петицію

Стосовно змісту електронної петиції до Кабінету Міністрів України зазначається, то у ній повинні бути викладені суть звернення та пропозиції, а у заголовку електронної петиції відображено її короткий зміст. Після зазначення суті звернення та розміщення тексту необхідно ввести захисний код, обрати функцію «створити петицію». Наслідком вказаних дій є перевірка електронної петиції адміністратором веб-сайту органу до якого її подано на відповідність вимог, яких установлено Законом України «Про звернення громадян».Зміст

петиції має бути чітким адже неправильна постановка питання, неточність, розмитість конкретної проблеми призведе до того, що представник органу влади матиме право через недосконаліть формулювань електронної петиції обмежитися відпискою.

Під час збору підписів на підтримку електронної петиції до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій мають бути дотримані окремі вимоги. Це стосується надання безоплатного доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою за допомогою якої здійснюється збір підписів, що дає змогу усім бажаючим без матеріальних вкладень віддати свій голос за підтримку обраного звернення. Належною умовою збору підписів є недопущення автоматичного введення інформації у тому числі, підписання електронної петиції без участі громадянина. Крім того, має бути забезпечено можливість фіксації дати та часу її підписання. Збір підписів на підтримку електронної петиції триває 3 місяці з дня її оприлюднення. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян», електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян. Для розгляду електронної петиції має бути зібрано не менш як 25000 підписів за установлений строк. У випадку, коли електронна петиція в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку вона розглядається як звернення громадян.

Що стосується електронних петицій яких подано Президентові України то забезпечення розгляду електронної петиції покладається на Адміністрацію Президента України. Інформація про початок розгляду електронної петиції оприлюднюється Адміністрацією Президента України на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України у спеціальному розділі з питань електронних петицій не пізніш як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на її підтримку, а в разі отримання електронної петиції від громадського об’єднання – не пізніш як через два робочі дні після

отримання такої петиції. Усі вимоги та забезпечення строків, встановлених Законом України «Про звернення громадян» забезпечує Адміністрація Президента України. Інформація про підтримку або не підтримку електронної петиції паралельно публічно оголошується на офіційному веб-сайті органу, якому петицію було адресовано: Президентом України оголошується інформація щодо електронної петиції, адресованої Президенту України, Головою Верховної Ради України – щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, Прем'єр-міністром України – щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України, головою відповідної місцевої ради – щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

Викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом якому її адресовано шляхом прийняття рішення з питань віднесених до його компетенції. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань. Інформація про кількість підписів які були одержані на підтримку електронної петиції та строки їх збору зберігається не менше трьох років з дня оприлюднення петиції.

Положення законодавства України стосовно електронної петиції як специфічного виду звернень громадян можна констатувати, що електронна петиція є інструментом взаємовідносин громадян із органами публічної влади, якого засновано на інформаційно-телекомунікаційних технологіях. Особливості електронного звернення мають прояв у визначеному колі адресатів та мають здобути підтримку населення за обмежений час для розгляду в особливому порядку. З метою удосконалення законодавства щодо подання та розгляду електронної петиції запропоновано створення окремого порядку подання та розгляду електронної петиції органами місцевого самоврядування.

Тобто доведено, що електронна петиція є способом звернення громадян, який забезпечує конституційне право на учать в управлінні публічними справами.

2.2. Класифікація звернень громадян

Використання методу класифікації для наукового пізнання сприяє формуванню цілісного уявлення щодо інституту звернень громадян та дозволяє відобразити закономірності його розвитку. Першочергово, необхідно зазначити, що незалежно від різновиду, зверненням громадян є притаманною сукупність спільних ознак, а саме:

- мета подання звернення громадян є сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів громадян;
- суб'єктом подання звернення громадян є фізичні особи, які володіють відповідним рівнем правосуб'єктності;
- нормативно-правовою основою інституту звернень громадян є сукупність норм публічного права;
- порядок розгляду звернень громадян є формалізованим та юрисдикційним;
- відповідь на звернення громадян має відповідати вимогам які встановлено в адміністративних актах ;

Нормативно закріпленою є класифікація звернень громадян на підставі змісту шляхом виокремлення таких видів:

- пропозиція або зауваження – звернення, в якому висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самовряд ування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян ;
- заява – звернення, яке містить прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством прав та інтересів

громадян або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності;

- клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод;

- скарга – форма громадського контролю за діяльність органів державної влади в цілому, та окремих посадових чи службових осіб зокрема, за допомогою якої виражається вимога громадян щодо поновлення порушеного права.

Слід також зазначити, що скарга громадян на дії чи бездіяльність на рішення суб'єкта владних повноважень є формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади в цілому та окремих посадових чи службових осіб зокрема, за допомогою якої виражається вимога громадян щодо поновлення порушеного права. Окрім того можливість звернення до органів державної влади з законною вимогою сприяє формуванню правосвідомості громадян, що є запорукою становлення громадянського суспільства.

Можна провести класифікацію скарг як форми звернення за такими критеріями:

перше- за способом подання: а) скарга, що надсилається поштою; б) особисте подання громадянином до відповідного органу, установи; в) через представника, повноваження якого оформлено відповідно до законодавства; г) надсилання з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку;

друге - у залежності від ознаки надходження: а) первинна; б) повторна;

трете- за суб'єктом подання: а) індивідуальна; б) колективна; в) анонімна.

Четверте - у залежності від форми: а) усна; б) письмова;

п'яте- у залежності від скаржника: а) загальна: яку подають громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що на законних підставах знаходяться на території держави; б) спеціальна: яку подають учасники війни; діти війни; інваліди Великої Вітчизняної війни; інваліди війни; учасники

бойових дій; ветерани праці; інваліди I групи; інваліди II групи; інваліди III групи; діти-інваліди; одинокі матері; матері-героїні; багатодітні сім'ї; особи, що потерпіли від Чорнобильської катастрофи; учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; Герої України; Герої Радянського Союзу; Герої Соціалістичної Праці; діти; інші категорії.

шосте - у залежності від наслідків розгляду: а) рішення за наслідками розгляду скарги ухвалено на користь скаржника; б) відмовлено у розгляді; в) рішення прийнято на користь суб'єкта владних повноважень. Будь-яка скарга розглядається в порядку передбаченому Законом України «Про звернення громадян». Відмова в прийнятті скарги на дії чи рішення суб'єкта владних повноважень органом державної влади забороняється. Реєстрація скарги відбувається в день її подання або надходження до органу державної влади, але не пізніше наступного робочого дня. У скарзі має бути зазначено таку інформацію: 1) прізвище, ім'я, по-батькові, місце проживання фізичної особи, а для юридичної особи – її найменування, місцезнаходження; 2) найменування органу державної влади, яким видано рішення, що оскаржується, дата і номер; 3) суть порушеного питання, прохання чи вимога; 4) підпис фізичної особи або уповноваженої на те особи, а для юридичної особи – підпис керівника або представника юридичної особи, скріплений печаткою юридичної особи.

Положеннями ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» визначено строк звернення із скаргою до органу державної влади зокрема: один рік з моменту прийняття рішення суб'єктом владних повноважень. Вказаний строк обмежується місячним терміном з моменту ознайомлення особи з таким рішенням. Правовим наслідком пропуску належного терміну подання скарги є відмова у її прийнятті та розгляді.

Строки розгляду скарг можна поділити на два види: 1) загальні – усі скарги розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження; 2) спеціальні – встановлюються у залежності від рівня складності розгляду та вирішення окремої скарги: а) невідкладно, але не пізніше

п’ятнадцяти днів від дня їх отримання – у випадку, коли скарга не потребує додаткового вивчення; б) не більше 45 днів – максимальний термін розгляду незалежно від складності вирішення такого звернення. Потрібно звернути увагу на те , що у разі необхідності скаржник має право звернутися до суду за захистом своїх порушених прав. Після використання всіх національних способів правового захисту особа наділяється правом звернення за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Розгляд та вирішення скарги не може здійснюватися на шкоду особі яка її подала або в інтересах якої її було подано. Крім того, скарга як вид звернення є формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади в цілому та окремих посадових чи службових осіб зокрема за допомогою якої виражається вимога громадян щодо поновлення порушеного права.

Звернення громадян можна класифікувати у залежності від різних критеріїв на такі види:

І. в залежності від способу подання: а) таке, що надсилається поштою; б) особисте подання громадянином до відповідного органу, установи; в) через представника, повноваження якого оформлені відповідно до законодавства; г) надсилання з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв’язку;

ІІ. в залежності від ознаки надходження: а) первинне; б) повторне; 3) за суб’єктом подання: а) індивідуальне; б) колективне; в) анонімне;

ІІІ. за суб’єктом подання: а) індивідуальне; б) колективне; в) анонімне ;

IV. в залежності від форми: а) усне; б) письмове;

V. в залежності від особи, що звертається: а)загальні: громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах знаходяться на території держави; б) спеціальні: учасник війни; дитина війни; інвалід Великої Вітчизняної війни; інвалід війни; учасник бойових дій; ветеран праці; інвалід І групи; інвалід ІІ групи; інвалід ІІІ групи; дитина-інвалід; одинока мати; мати-героїня; багатодітна сім’я; особа, що потерпіла від Чорнобильської катастрофи;

учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; Герой України; Герой Радянського Союзу; Герой Соціалістичної Праці; дитина; інші категорії.

VI. в залежності від наслідків розгляду: а) рішення за наслідками розгляду звернення ухвалено на користь зацікавленої особи; б) відмовлено у розгляді; в) рішення прийнято на користь суб'єкта владних повноважень.

Стадія перевірки стосовно заяв яких подано викривачем через регулярні або внутрішні канали має бути реалізована у строк не більш як десяти робочих днів. За результатами попередньої перевірки службова особа відповідальна за її проведення, приймає одне з таких рішень: призначити проведення внутрішньої (службової) перевірки або розслідування інформації у разі підтвердження фактів, викладених у повідомленні, або необхідності подальшого з'ясування їх достовірності; передати матеріали до органу досудового розслідування у разі встановлення ознак кримінального правопорушення або до інших органів, уповноважених реагувати на виявлені правопорушення в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України; закрити провадження у разі непідтвердження фактів, викладених у повідомленні.

Слід вказати, що звернення громадян до Кабінету Міністрів України – це форма участі населення у публічному адмініструванні яка реалізується шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність Кабінету Міністрів України через подання письмового або усного зауваження, заяви, скарги та пропозиції, оформленої у відповідності до визначених законодавством вимог щодо реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів. Звернення громадян до Кабінету Міністрів України може бути подане усно чи письмово. При цьому, усно поданими вважаються звернення, яких висловлено на особистому прийомі громадян чи через засоби телефонного зв'язку на урядову «гарячу лінію» та з використанням Інтернету через веб-сайт Урядового контактного центру, Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади.

Подання усного звернення до Кабінету Міністрів України на особистому прийомі є можливим через: особистий прийом громадян Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром, віцепрем'єр-міністрами України, міністрами, які очолюють міністерства та міністрами, які їх не очолюють, уповноваженими посадовими особами у разі відсутності Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єрміністрів України, міністрів, які не очолюють міністерства. На етапі фіксації усного звернення яке подано через особистий прийом громадян має бути проведено дії з обліку особистого прийому громадян на картках, у журналах або за допомогою електроннообчислювальної техніки. Письмові та усні пропозиції, заяви і скарги подані на особистому прийомі також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційно-контрольних картках придатних для оброблення персональними комп'ютерами або в журналах.

Автоматизовані реєстрація пропозицій, заяв і скарг та облік особистого прийому громадян здійснюються з реєстраційноконтрольних форм шляхом введення в персональний комп'ютер таких даних : дата надходження звернення; прізвище, ім'я, по батькові, категорія (соціальний стан) заявника; звідки одержано звернення, дата, індекс, контроль; порушені питання (короткий зміст, індекси; зміст і дата резолюції, прізвище автора, виконавець, термін виконання; дата надіслання, індекс і зміст документа, прийняті рішення, дата зняття з контролю; номер справи за номенклатурою). Склад зазначених елементів, за необхідності, може бути доповнено (розписка виконавця в одержанні документа, хід виконання тощо). Порядок розміщення елементів у разі проведення автоматизованої реєстрації може визначатись організацією. Особливості подання усних звернень через телефонні «гарячі лінії» полягають у специфіці діяльності суб'єкта до якого вони були адресовані.

Також створено Урядовий контактний центр який приймає звернення, здійснює їх реєстрацію, попередній розгляд та передає органам відповідно до компетенції, проводить моніторинг розгляду звернень, надає заявникам

необхідні роз'яснення, довідкову інформацію за допомогою засобів телекомунікації, а також відповіді на звернення з питань, що не потребують розгляду органами, що відображено в Єдиній електронній базі даних звернень.

Щодо специфіки механізму розгляду звернень громадян які адресовано до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб то вони стосуються суб'єкта, до якого подано звернення, предмету звернення та осіб, що подали звернення. Стосовно предмету звернення до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб то його обмежено тими повноваженнями якими наділено адресата звернення.

Відповідно органи місцевого самоврядування в Україні мають виключу компетенцію щодо: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; встановлення місцевих податків і зборів; передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі, на умовах концесії, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади.

Вищевикладене дозволяє зробити висновок, що виходячи зі змісту сучасних наукових підходів та проведеного аналізу нормативно-правового забезпечення інституту звернень громадян, звернення громадян до органів місцевого самоврядування – це обов'язкове для розгляду та вирішення волевиявлення окремого громадянина (або групи осіб) яке виражається у формі письмової або усної заяви, пропозиції, скарги чи клопотання, оформлених у відповідності до визначених законодавством вимог та адресованих органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам щодо реалізації наданих прав, свобод та законних інтересів. Разом із тим звернення громадян до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб характеризуються загальним та особливими ознаками. Так, ознаками звернення громадян до органів місцевого самоврядування є: чітке регламентування нормами публічного права (конституційного, адміністративного); суб'єктом звернення, переважно, виступає громадянин, який є членом конкретної територіальної громади; суб'єктом розгляду звернення є спеціальний суб'єкт – орган місцевого самоврядування та його посадова особа; предмет звернення обмежено сферою повноважень органу місцевого самоврядування, яких детерміновано відповідним предметом відання та адміністративно-територіальним устроєм.Отже проведений аналіз дозволив провести порівняння звернень громадян у залежності від таких критеріїв: зміст звернення, спосіб подання, ознаки надходження, суб'єкт подання, форма звернення, статус заявника. При цьому, видається, незалежно від різновиду, зверненням громадян є притаманною сукупність спільних ознак, а саме:

- метою подання звернення громадян є сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів громадян;

- суб'єктом подання звернення громадян є фізичні особи, які володіють відповідним рівнем правосуб' єктності;

- нормативно-правовою основою інституту звернень громадян є сукупність норм публічного права;

- порядок розгляду звернень громадян є формалізованим та юрисдикційним;

- відповідь на звернення громадян має відповідати вимогам, яких встановлено до адміністративних актів.

2.3. Вимоги до змісту та форми звернень громадян

Конституцією України гарантовано право на звернення незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. Важливим елементом механізму розгляду звернень громадян, є виокремлення вимог, яким вони повинні відповідати, а саме:

- звернення повинно містити вказівку на адресата – найменування органу державної влади, органу місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, засобу масової інформації, посадової особи цих органів, до повноважень яких належить вирішення питань порушених у заяві, скарзі, пропозиції чи клопотанні;

- у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина. У разі відсутності відповідної інформації і неможливості зі змісту встановити авторство особи, звернення вважається анонімним та розгляду не підлягає. Однак, звернення підлягає обов'язковому розгляду та вирішенню у випадку повідомлення інформації щодо порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», якщо наведена в них інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені;

- у зверненні має бути наявний підпис фізичної особи або уповноваженої на те особи, а для юридичної особи – підпис керівника або представника юридичної особи, скріплений печаткою юридичної особи із зазначенням дати;

- у разі подання звернення представником зацікавленої особи мають бути додані документи, які підтверджують його повноваження.

- звернення має бути подано в установленій формі: усній або письмовій. При цьому, письмове звернення друкується або пишеться від руки розбірливо і чітко, усне викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через контактні центри, телефонні «гарячі лінії»;

- звернення має бути подано своєчасно для збереження актуальності його змісту. Наприклад, відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» визначено строк звернення із скаргою до органу державної влади, зокрема: один рік з моменту прийняття рішення суб'єктом владних повноважень. Зазначений строк обмежується місячним терміном з моменту ознайомлення особи з таким рішенням та може бути поновленим органом чи посадовою особою, що її розглядає у разі встановлення причини пропуску належного терміну поважною. Правовим наслідком пропуску належного терміну подання скарги є відмова у її прийнятті та розгляді. Слід звернути увагу на те, що законодавством передбачається можливість поновлення органом чи посадовою особою строків подання скарги, що її розглядає, у разі встановлення причини поважною. Визначене законодавством положення передбачає застосування розсуду, що спричиняє вільне тлумачення з боку правозастосовних органів кожного окремого випадку пропуску строків.

Законом не передбачено обов'язкової вимоги щодо форми подання звернення однак як уявляється письмова форма є більш прийнятною в даному випадку. Так наприклад форма подання скарг до державної податкової служби встановлюється виключно письмова. У будь-якому випадку, звернення має бути подано в установленій формі: усній або письмовій. Відповідно, письмове

звернення друкується або пишеться від руки розбірливо і чітко, усне викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через контактні центри.

Звернення оформлене без дотримання зазначених вимог не дає можливості розглянути його по суті тому повертається особі яка його подала з відповідним роз'ясненням. Загалом, звернення не розглядається у таких випадках:

- звернення подано без дотримання визначених законом вимог, що не дає можливості розглянути його по суті, тому повертається особі, яка його подала, з відповідними роз'ясненнями;

- звернення, якого подано повторно до одного і того ж органу від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті;

- звернення, якого подано недієздатною особою, що визнано у судовому порядкові.

Також чинне законодавство встановлює строки розгляду звернень громадян, які можна поділити на два види: а) загальні – усі скарги розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження; б) спеціальні – встановлюються у залежності від рівня складності розгляду та вирішення окремої скарги: а) невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання – у випадку, коли скарга не потребує додаткового вивчення; б) не більше 45 днів – максимальний термін розгляду, незалежно від складності вирішення такого звернення. Дотримання вимог, що висуваються до форми та змісту звернення оцінюються адресатом звернення.

Говорячи про оцінювання діяльності з якою пов'язано розгляд 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. 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 спрямована на: підвищення ефективності та професіоналізації функціонування суб'єктів публічної адміністрації; дотримання принципів розгляду звернення під час їх опрацювання тако це 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.

Положенням 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. Ще одним критерієм на основі якого можна класифікувати оцінювання роботи пов'язаної із розглядом звернень громадян є обов'язковість. Вказаний критерій контролює нормативну обов'язковістю проведення оцінювання щодо розглядуваного виду діяльності.

Оцінка діяльності щодо розгляду звернень громадян різнитиметься і в залежності від виду зверненнь тобто пропозиція, скарга та заява, способу їх подання та опрацювання письмова чи усна форма, предмету звернення у сфері запобігання корупції, у сфері функціонування органів публічної влади, щодо

дотримання законності під час здійснення правосуддя та інше. Крім того, оцінювання діяльності щодо розгляду звернень може бути класифіковано одночасно за декількома критеріями.

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

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.

Оцінювання діяльності щодо розгляду звернень громадян здійснюється стосовно діяльності усього органу державної виконавчої влади, а не щодо окремих структурних підрозділів чи уповноважених осіб.

Тому 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 критерія. 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.

РОЗДІЛ 3
МЕХАНІЗМ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

3.1. Суб'єкти, які беруть участь у правовідносинах щодо розгляду звернень громадян

До елеметів механізму розгляду звернень громадян крім іншого можна віднести суб'єктів які беруть участь у правовідносинах щодо розгляду звернень громадян. На основі теоретичних досліджень, чинного законодавства, можна зазначити чотири групи суб'єктів провадження за зверненнями громадян:

першу групу складають суб'єкти, що звертаються – це дієздатні громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території держави на законних підставах;

друга група – це особи, що розглядають звернення. До даного виду належать суб'єкти, що розглядають звернення і приймають за ними рішення. Такими є: органи державної влади; органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації; об'єднання громадян; засоби масової інформації;

третя група – це суб'єкти які сприяють розгляду звернень – належать особи, які надають інформацію задля прийняття обґрунтованого рішення. Чинним законодавством не передбачений перелік таких осіб, однак, аналізуючи Закон України «Про звернення громадян» вбачається, що такими суб'єктами є представник організації, представник трудового колективу, особи, з вини яких було допущено порушення прав особи, які надають інформацію компетентним органам у ході перевірки звернень. Особливістю цієї групи суб'єктів є те, що їх компетенція реалізується на стадії розгляду скарги.

четверта група – це представники , особи, які правомочні подавати звернення в інтересах громадянина. Особливість даного виду учасників полягає

у тому, що їх компетенція реалізується на стадії подання звернення. До цієї групи суб'єктів можна віднести: адвокатів, законних представників неповнолітніх та недієздатних осіб, трудові колективи, правозахисні організації, інші уповноважені особи.

Право на звернення передбачено ст. 40 Конституції України, якою встановлено, 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 строк. Коли особа реалізує об'єктивне право на звернення, з одного боку, вона вступає у конкретні правовідносини, набуваючи статусу заявника, що виражено у сукупності відповідних прав і обов'язків. З іншого боку, об'єктивне право на звернення перетворюється на суб'єктивне право на звернення. Суб'єктивне право завжди належить уповноваженій особі, яка має певний інтерес: матеріальний, духовний, політичний, сімейний тощо. Для задоволення цього інтересу особі надаються певні правові можливості. Можлива поведінка щодо реалізації певного інтересу становить зміст суб'єктивного права і заснована на бажанні уповноваженої особи. Межі бажаної поведінки чітко окреслені нормами позитивного права. У конкретних правовідносинах суб'єктивне право на звернення у реалізується через правомочність.

Подання звернення у межах Закону України «Про звернення громадян» надає особі правового статусу суб'єкта, що звертається. Залежно від виду звернення, цей статус може бути деталізовано, наприклад статусом скаржника чи заявника. Загалом визначення поняття «заявник» здійснюється через його зв'язок з суб'єктивними правом на звернення. Таким чином заявником є громадянин України або особа яка перебуває на території України на законних підставах, яка звертається із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством їх прав та інтересів або

повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також для висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Подання звернення заявником має на меті реалізацію закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів. До належних прав належить і право брати участь у здійсненні управління державними справами, тому особа може подати заяву про порушення чинного законодавства або недоліки в діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Особливості правової природи суб'єкта, що звертається відображаються в структурі правового статусу. Загальна структура правового статусу може включати в себе такі елементи: права та обов'язки, правосуб'єктність, гарантії, юридична відповідальність.

Сутність правосуб'єктності суб'єкта, що звертається полягає у тому, що вона визначає ті юридично значущі характеристики які перетворюють реальну тобто персонально- індивідуалізовану особу на носія статусу. Здатність особи бути суб'єктом права на звернення виражається і конкретизується у правоздатності, дієздатності та деліктоздатності. Особливістю правосуб'єктності заявника є те, що вона не перебуває у взаємозв'язку із віком особи. Так, відповідно ст. 7 Закону України «Про звернення громадян», забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення. Уявляється доцільним уточнення положень ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» та виклад її змісту у такій редакції: «Звернення може бути подано окремою повнолітньою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне). Щодо, особи яка звертається із зверненням до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб то без прямої вказівки на це очевидним є важливість належності громадянина до відповідної територіальної громади та забезпечення його

певного інтересу: матеріального, духовного, політичного, сімейного. Сукупність цих інтересів і визначатиме зміст суб'єктивного права.

Громадянин України реалізує своє право на місцеве самоврядування без будь-яких обмежень залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану чи терміну проживання на відповідній території. Таким чином, передумовою набуття права на місцеве самоврядування є проживання особи в межах відповідної територіальної громади. При цьому, територіальною громадою є жителі, що об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста (самостійної адміністративно-територіальної одиниці) або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Разом з тим, наявність такої ознаки як об'єднання постійним місцем проживання не означає автоматичного надбання чи наявності громадянства України.

Особливості розгляду звернень суб'єктами публічної адміністрації полягають в наступному: звернення, які підлягають розгляду мають стосуватись виключно компетенції суб'єкта публічної адміністрації; звернення розглядаються у порядку, якого опосередковано специфікою функціонування конкретного суб'єкта адміністрації. Результати розгляду звернень яких було подано до суб'єктів публічної адміністрації можуть бути оскаржені в адміністративному та судовому порядку. Сутність принципу законності межує з тими положеннями Закону України «Про звернення громадян» якими встановлено, що суб'єкт публічної адміністрації: має приймати рішення під час розгляду заяв (клопотань) відповідно до чинного законодавства (ст. 15); не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам (ст. 19); обов'язково розглядати звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку (ст. 7) тощо. Натомість вимоги щодо розгляду пропозицій та скарг «відповідно до чинного законодавства» не вказано.

Щодо участі у прийнятті рішень під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічного адміністрування, згідно ст. 18 Закону України «Про звернення громадян» закріплено право громадян: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Прозорість під час розгляду звернень суб'єктами публічного адміністрування забезпечується через зобов'язання суб'єктів публічного адміністрування таким чином організувати своє функціонування, щоб процеси та належне інформаційне забезпечення були доступними приватним особам для ознайомлення. Вказане може досягатися шляхом інформування суб'єктами публічної адміністрації населення через засоби масової інформації, офіційні веб-сайти, інформаційні стенди тощо про поточні справи також про заплановані заходи та прийняті рішення.

Загалом процес розгляду звернень громадян являє собою цілеспрямовану сукупність дій, що забезпечують погодження і координацію праці з метою досягнення суспільно значимих цілей та вирішення поставлених завдань яких зазначено у змісті звернення. Під час здійснення суб'єктами публічної адміністрації діяльності щодо розгляду звернень, має бути дотримано принцип верховенства права який крім іншого детермінується через заборону зловживання дискреційними повноваженнями. Крім того коли особа реалізує об'єктивне право на звернення з одного боку то вона вступає у конкретні

правовідносини набуваючи статусу заявника, що виражено у сукупності відповідних прав та обов'язків. До прав особи належить і право на вимогу, щоб розгляд її звернення відбувався з дотриманням вимог об'єктивності та законності.

Показово, що правомочність суб'єкта публічної адміністрації на застосування розсуду встановлено Законом України «Про звернення громадян» без прямої вказівки на це. Так у відповідності зі ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги.

Під час розгляду звернення суб'єкт публічного адміністрування має слідувати певним обмеженням які формуються на основі об'єктивних та суб'єктивних факторів. Об'єктивними є фактори якими встановлено на підставі нормативно-правових актів, та які є єдиними для усіх суб'єктів публічної адміністрації. В інших випадках застосування адміністративного розсуду буде мати характер безконтрольності, що є порушенням принципів права. Відсутність же законодавчих норм якими регламентовано використання адміністративного розсуду може призвести до довільного та неналежного використання повноважень суб'єктами публічної адміністрації. У той же час, суб'єктивними є фактори якими встановлено на підставі індивідуального та творчого підходу особи яка застосовує адміністративний розсуд та які є відмінними у кожному конкретному випадку.

Суб'єктами розгляду звернення громадян здійснюється погоджений вплив на конкретні суспільні відносини за допомогою конкретно визначених методів, інструментів, форм та які мають на меті забезпечення публічного інтересу у своїй діяльності стосовно прийняття, попередньої обробки, розгляду звернень громадян, повинні керуватися вихідними теоретичними положення,

основними засади (ідеями) адміністративного права та належного врядування. При цьому, застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень органами державної влади є проявом реалізації повноважень, результатом чого є надання відповіді на звернення, яким конкретновизначені суспільні відносини будуть врегульованими та буде досягнуто стан, за якого дотримано та забезпечено права і свободи людини та громадянина.

3.2. Процедура розгляду усного звернення

Звернення громадян не просто досягає свого адресата та розглядається вибірковим шляхом, його необхідно подавати у визначеному законом порядку для унеможливлення випадків зловживанням прав і свобод людини та громадянина. Вказане положення стосується будь-якої форми звернення, включаючи також і усну. Говорячи ж про процедуру розгляду звернень громадян передусім необхідно почати із того, що питання визначення поняття, що таке «адміністративна процедура», її співвідношення із суміжними правовими поняттями на теперішній час є одним із найбільш актуальних та дискусійних теоретичних питань. Одне з поширених тлумачень поняття «процедура» передбачає, що зазначена категорія є офіційним порядком дій, виконання, обговорення чого-небудь. В юридичній літературі обґрунтовано панують погляди щодо «адміністративної процедури» як встановлених законодавством правил, порядку та умов (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв’язання і вирішення конкретної адміністративної справи у сфері публічного управління.

Наведене вище твердження дозволяє зробити висновок, що процедура подання звернення громадян – це регламентований нормами права порядок дій у сфері публічного адміністрування, яке спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина. Слід зазначити, що процедурі подання

звернення громадян притаманні ознаки, які є загальним для усіх правових процедур, а саме: порядок її застосування попередньо визначено, а тому вона є передбачуваною; норми, що визначають процедурну діяльність, містяться у сукупності нормативно-правових актів різної юридичної сили; процедурні норми не стосуються внутрішньої сторони реалізації матеріальних норм, а лише передбачають зовнішній процес їх здійснення; нерозривність матеріальних і процедурних норм, що забезпечує взаємозалежність правотворчості та правореалізації, теорії та практики .

Процедура звернення громадян різниться в залежності від ряду критеріїв та чиників , наприклад: від виду звернення, від суб'єкта подання, від суб'єкта, до якого подано звернення, від форми подання звернення, від порядку розгляду тощо. Особливості процедури звернень громадян, яких було подано в усній формі полягають в наступному :в першу чергу процедура усних звернень має визначену внутрішню будову – систему різноманітних стадій розмежованих цілями, завданнями та предметом здійснюваних публічною адміністрацією управлінських дій. Процедура проходить декілька фаз розвитку, які послідовно змінюють одна одну: процедурні дії – етапи – стадії – процедура. У більшості стадій можна виокремити наявність певних безпосередніх цілей та завдань, а також коло суб'єктів їх здійснення.

Процедура усного звернення громадянина включає такі стадії:

- подання 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 пропозиції про поліпшення їх діяльності, викриття недоліків в роботі, оскарження дії посадових осіб, державних і громадських органів;

- розгляд звернення суб'єктом до якого його було адресовано;

- доведення результатів розгляду звернення до особ яка зверталась з відповідним поданням.

Станом на теперішній час в Україні діє єдиний механізм взаємодії Офісу Президента України, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та Урядового контактного центру із забезпечення належного розгляду звернень громадян, що надходять за допомогою засобів телефонного зв'язку на урядову «гарячу лінію» та з використанням Інтернету через веб-сайт Урядового контактного центру, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, а також веб-сайт Офіційного інтернет представництва Президента України . З 2019 року практику функціонування публічної адміністрації щодо розгляду звернень громадян доповнено можливістю їх опрацювання через єдину систему, що спричинено використанням інформаційно-комунікативних технологій в усіх сферах суспільних відносин.

Особливості подання звернень громадян через контактні центри опосередковано змістом цих звернень. Так на базі Урядового контактного центру створено спеціалізовані лінії для звернень громадян щодо повідомлень з питань корупційних діянь у центральних і місцевих органах виконавчої влади, державних і комунальних установах; питань щодо якості надання адміністративних послуг; щодо звернень від громадян України, які перебувають за кордоном; питань щодо інформування громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції; з питань допомоги учасникам та постраждалим під час Революції Гідності; щодо звернень, отриманих від підприємців щодо пропозицій стосовно заходів Уряду з питань покращення умов ведення бізнесу; щодо випадків порушень трудового законодавства, пов'язаних з підвищенням мінімальної зарплати. У січні 2018 року створено сектор прийому звернень з використанням жестової мови управління організації прийому звернень для можливості громадян з порушенням функцій мовлення та слуху за допомогою Skype-зв'язку звернутися на урядову «гарячу лінію» із пропозиціями

(зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами, адресованими органам виконавчої влади.

Щодо етапу фіксації усного звернення яке подано через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії», необхідно зазначити наступне, що специфікою усного звернення є одночасність його подання та ознайомлення з його змістом особою, яка приймає звернення. На кожне усне звернення створюється електронна реєстраційна картка, в якій зазначаються: прізвище, власне ім'я та по батькові заявника, номер контактного телефону, місце проживання, електронна та поштова адреси, суть порушеного питання, пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги, дата подання звернення, інші відомості (за згодою особи). Кожному зверненню надається індивідуальний номер. Урядовий контактний центр приймає звернення, здійснює їх реєстрацію, попередній розгляд та передає органам відповідно до компетенції, проводить моніторинг розгляду звернень, надає заявникам необхідні роз'яснення, довідкову інформацію за допомогою засобів телекомунікації, а також відповіді на звернення з питань, що не потребують розгляду органами, що відображено в Єдиній електронній базі даних звернень.

Усне звернення яке подано через визначені контактні центри та не відповідає вищезазначеним вимогам щодо надання персональних даних особи, яка звертається визначається як анонімне та не реєструється. Виключення становлять випадки стосовно повідомлення про вчинення корупційного правопорушення, в якому наведено інформацію щодо конкретної особи та яке містить фактичні дані, що можуть бути перевірені. Особливості подання усних звернень через телефонні «гарячі лінії» полягають у специфіці діяльності суб'єкта до якого подано звернення. Більшість суб'єктів публічного адміністрування, запровадили системи «гарячих ліній», що стосуються їх функціонування та компетенції. Щодо стосується усного звернення яке подається через особистий прийом громадян то на етапі донесення звернення до відповідного суб'єкта відбувається висловлення звернення з врахуванням

загальних вимог, які висуваються до них. На етапі фіксації усного звернення, яке подано через особистий прийом громадян мають бути проведені дії з обліку особистого прийому громадян на картках, у журналах або за допомогою електронно-обчислювальної техніки. Особливості подання усного звернення через особистий прийом громадян полягають у специфіці діяльності адресата звернення. Їх відображено у відповідних підзаконних нормативно-правових актах. Наприклад організація та проведення особистого прийому громадян посадовими особами Міністерства Юстиції України здійснюється у визначені дні та години за попереднім записом згідно з графіком, який затверджує відповідальна особа.

Під час проведення особистого прийому громадян можуть бути присутні їх представники повноваження яких оформлені в установленому чинним законодавством порядку та особи, які перебувають у родинних стосунках з такими громадянами і мають документи, що підтверджують їх особу та повноваження. Проте присутність сторонніх осіб під час проведення особистого прийому не допускається взагалі , а неповнолітні особи та особи, визнані судом у встановленому порядку недієздатними не можуть прийти на прийом без участі їхніх законних представників.

Також в управліннях , міністерствах, державних організаціях , в районних державних адмістраціях можуть бути створені сектори докуметообігу. Він регулює роботу зі зверення громадян. Працівники сектору документообігу та роботи зі зверненнями громадян апарату районної державної адміністрації проводять систематичний аналіз звернень громадян, прийнятих на особистому прийомі громадян, та узагальнену інформацію надають голові райдержадміністрації. Організація особистих виїзних прийомів проводиться сектором документообігу та роботи зі зверненнями громадян апарату районної державної адміністрації спільно з керівниками підприємств чи організацій де заплановано проведення особистого виїзного прийому головами сільських рад, на території яких здійснюються прийоми. Звернення громадян на виїзних

прийомах реєструються та розглядаються відповідно до Інструкції та Порядку розгляду письмових звернень громадян в районній державній адміністрації. Контроль за розглядом звернень громадян які надійшли під час виїзних прийомів здійснюється сектором документообігу та роботи зі зверненнями громадян апарату районної державної адміністрації.

Проведений аналіз дозволив виокремити особливості процедури звернень громадян яких було подано в усній формі за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та на особистому прийомі. Показово, що особливості процедури звернень громадян, які подаються в усній формі, полягають у способі подання в процедурних діях, які мають вчинятись як особою, що звертається так і суб'єктом, до якого адресовано звернення, одночасності подання усного звернення та ознайомлення з його змістом особою, яка приймає звернення.

3.3. Процедура розгляду письмового звернення

Беззаперечно в умовах розвитку України як демократичної держави, звернення громадян стали не тільки формою правового захисту, але й можливістю реалізувати право участі в управлінні державними справами, якого закріплено в положеннях Загальної декларації прав людини від 1948 року та Конституції України. Разом із тим відповідно до положень ст. 40 Конституції України, 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 строк . При цьому як вже було вказано порядок та умови розгляду звернень громадян органами державної влади, місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, засобами масової інформації, посадовими

особами відповідно до їх функціональних обов'язків врегульовано та деталізовано законами та підзаконними нормативноправовими актами, головним із яких є Закон України «Про звернення громадян». Отже держава гарантує право громадянам України 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, із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення та вирішення.

Слід зазначити, що положеннями ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» передбачено, що звернення – це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Як видається, важливість існування різних форм пов'язується з їх змістовою відмінністю, конкретною адресністю. При цьому, ст. 5 даного закону встановлено, що звернення може бути усним чи письмовим.

Говорячи про процедуру розгляду письмових звернень громадян слід ще раз констатувати той факт, що процедура звернення громадян різниться в залежності від ряду критеріїв: виду звернення, суб'єкта подання, суб'єкта, до якого подано звернення, форми подання звернення, порядку розгляду. При цьому серед особливостей процедури звернень громадян яких було подано в письмовій формі необхідно виділяти такі. В першу чергу це процедура письмових звернень має визначену внутрішню будову – систему різноманітних стадій, розмежованих цілями, завданнями та предметом здійснюваних публічною адміністрацією управлінських дій. Процедура проходить декілька фаз розвитку, які послідовно змінюють одна одну: процедурні дії – етапи – стадії – процедура. У більшості стадій можна виокремити наявність певних безпосередніх цілей та завдань, а також коло суб'єктів їх здійснення.

Аналіз положень чинного законодавства дозволяє виділити декілька стадій процедури розгляду письмового звернення громадянина а саме:

- подання 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 звернення;

- розгляд звернення суб'єктом, до якого його адресовано;

- доведення результатів розгляду звернення до особи, яка зверталась з відповідним поданням.

Слід вказати, що звернення, якого оформлено без дотримання вимог, яких передбачено ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніш як через десять днів від дня його надходження, крім випадків, передбачених ч. 1 ст. 7 Закону України «Про звернення громадян». Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.

Особливості подання звернень громадян до Урядового контактного центру через електронну форму опосередковано інтенсифікацією інформаційно-комунікативних технологій у всіх сферах суспільних відносин , до цих звернень громадян, яке подано в електронній формі застосовуються загальні вимоги, які поширюються на всі види звернень, яких подано письмово, а саме: обов'язковість зазначення прізвища, імені, по батькові автора, викладу суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; використання української мови як мови звернення; відсутність у змісті закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини; дотримання вимог суб'єктності.

Особливості електронної форми подачі звернень полягають в способі і формі подання. Електронна форма є різновидом письмової форми, так як до останньої прирівнюється вираження волі сторін за допомогою телетайпного, електронного або іншого технічного засобу зв'язку. Візуальною формою подання звернення електронним способом є електронний документ, так як відображення даних, які у ньому містяться здійснюється через електронні засоби, придатні для приймання його змісту людиною. Щодо способу подання, то це певна дія (послідовність дій), прийом або система прийомів, яка дає можливість подати звернення в електронній формі через інформаційну (автоматизовану) систему, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів, тобто електронним способом.

Для того, щоб подати звернення в електронній формі, необхідно авторизуватися на сайті суб'єкта звернення. На цій стадії ініціатором (автором звернення) заповнюється спеціальна форма. Для того, щоб створити нове звернення необхідно здійснити вхід на сайт, а потім вибрати функцію «подати електронне звернення». Користувач, який не здійснив вхід на сайт – не отримає доступу до спеціальної форми створення нового електронного обігу. Після успішного здійснення зазначених дій відбувається розміщення тексту. У зверненні має бути викладена суть звернення, вказані прізвище, ім'я, по батькові автора, адреса електронної пошти. Усі пропозиції, заяви і скарги, які надійшли електронно повинні прийматися і централізовано реєструватися в день їх надходження, а ті, що надійшли в неробочий день і час – на наступний після нього робочий день на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами. Застосування електронного цифрового підпису при відправці не потрібно.

Щодо розгляду письмового зверненням та доведення до відома його результатів до особи яка звернулась, слід вказати, що звернення, яких оформлено належним чином і подано у встановленому порядку підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Закон встановлює, що відмова в

прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення забороняється. При цьому якщо питання які порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обгрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями. Що стосується розгляду заяв (клопотань), то органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань). Говорячи про термін розгляду звернень громадян необхідно зазначити, що звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань порушених у зверненні не може перевищувати сорока п'яти днів. На обгрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну. Необхідно також вказати,

що звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.

Специфіки не позбавлена процедура розгляду письмових звернень громадян в районній державній адміністрації. Так у роботі з письмовими зверненнями громадян забезпечується кваліфікований, неупереджений, об'єктивний і своєчасний розгляд звернень з метою оперативного розв'язання порушених у них питань, задоволення законних вимог заявників, реального поновлення порушених конституційних прав та запобігання надалі таким порушенням. Звернення в районній державній адміністрації розглядаються без стягнення за це плати. Діловодство за зверненнями громадян в районній державній адміністрації ведеться окремо від Інших видів діловодства і покладається на сектор документообігу та роботи зі зверненнями громадян апарату районної державної адміністрації. Усі звернення громадян, що надходять до районної державної адміністрації, приймаються та проходять первинний розгляд й централізовано реєструються в день їх надходження у порядку, визначеному Інструкцією з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування; об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 348. Початком строку розгляду звернення вважається день надходження та реєстрації в районній державній адміністрації, а закінченням є день направлення відповіді заявнику на його звернення. Листи громадян, що надійшли на адресу районної державної адміністрації поштою отримує загальний відділ апарату райдержадміністрації та в день отримання звернення передає його в сектор документообігу та роботи зі зверненнями громадян апарату районної державної адміністрації. Прийом, попередній розгляд та реєстрація звернень у секторі документообігу та роботи зі зверненнями громадян апарату районної державної адміністрації здійснюється у день їх надходження. Звернення громадян підлягають первинному розгляду

та розподілу їх на ті, що потребують обов'язкового розгляду головою, першим заступником або заступником голови та керівником апарату райдержадміністрації відповідно до розподілу функціональних обов'язків. Усі звернення громадян, що надходять до районної державної адміністрації, підлягають обов'язковій класифікації за видами, що встановлені ст. 3 Закону України «Про звернення громадян».

За ознакою надходження розрізняють первинні, повторні, дублетні, неодноразові та масові звернення. Первинним є звернення, яке надійшло до районної державної адміністрації уперше з дотриманням вимог, визначених ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» Повторним вважається звернення, в якому: викладені громадянином або групою осіб у письмовій формі пропозиції, заяви, скарги виключно з тих питань, які вже були викладені в попередніх зверненнях і які розглянуті по суті при цьому немає нових даних або фактів, що потребують додаткового вирішення; оскаржується рішення, прийняте за попереднім зверненням, що надійшло до районної державної адміністрації. Дублетним зверненням вважаються пропозиції, заяви і скарги одного й того самого громадянина (групи осіб) з одного й того самого питання, що надіслані різним адресатам і надійшли на розгляд від державних органів вищого рівня, установ, організацій, підприємств, засобів масової інформації за належністю до районної державної адміністрації для їх вирішення по суті, якщо останнім уже отримані звернення відповідного змісту.

Письмове звернення без зазначення місця проживання яке не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Рішення про залишення без розгляду звернення приймається керівником районної державної адміністрації, про що повідомляється особі яка подала звернення. Конверт у якому було надіслано звернення, зберігається разом зі зверненням особи.

Також може бути автоматизована реєстрація звернень громадян з використанням електронної програми забезпечує формування банку

реєстраційних даних звернень громадян, а також здійснення їх обліку та звітності, що дао можливість відстежувати проходження та стан розгляду звернень громадян в районній державній адміністрації. Після реєстрації в електронній програмі на зверненні проставляється реєстраційний індекс шляхом встановлення відповідного штампу в нижньому правому куті першого аркуша документа або на іншому вільному від тексту місці, крім місця, призначеного для підшивки. Письмові звернення які подані громадянами на особистому прийомі реєструються та розглядаються у тому самому порядку, що й інші письмові звернення.

У процесі розгляду звернень громадян працівники сектору документообігу та роботи зі зверненнями громадян апарату районної державної адміністрації оперативно вносять до електронної реєстраційної контрольної картки в електронній програмі резолюції керівництва районної державної адміністрації.

Якщо в місячний строк вирішити порушені у зверненні питання неможливо, то в порядку, передбаченому ст. 20 Закону України «Про звернення громадян», строк його розгляду може бути продовжено посадовою особою районної державної адміністрації, яка установила первинний контроль, на підставі обґрунтованого подання виконавця з наступним повідомленням про зазначене заявника. При цьому загальний строк вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п’яти календарних днів.

Звернення вважається вирішеним та знімається з контролю якщо в ньому розглянуто усі порушені в ньому питання, прийнято обґрунтоване рішення, ужито необхідних заходів щодо його виконання і заявнику надано вичерпну письмову відповідь за результатами розгляду звернення і прийнятого рішення.

Звернення на які даються попередні відповіді та інформації з контролю не знімаються. Відповідна інформація передається керівництву районної державної адміністрації для ознайомлення та погодження продовження терміну або встановлення додаткового контролю, відповідне доручення направляється

виконавцю. Після розгляду звернення громадянина та зняття його з контролю сформована в установленому порядку справа зберігається протягом п’яти років у секторі документообігу та роботи зі зверненнями громадян апарату районної державної адміністрації в хронологічному порядку. Під час формування справ перевіряється правильність спрямування документів, їх комплектність. У разі одержання повторного звернення або надходження додаткових документів вони підшиваються до цієї справи.

За результатами узагальнення й аналізу розгляду звернень громадян складаються звіти про стан організації роботи із зверненнями громадян та готується аналітична інформація для голови райдержадміністрації та повинна містити таку інформацію : статистичні дані за звітний період щодо кількості звернень громадян, поданих на особистому прийомі та надісланих поштою, порівняно з показниками за звітний період; дані щодо змісту основних питань, які порушують громадяни у своїх зверненнях; кількісні дані про отримані звернення громадян за видами (пропозиції (зауваження), заяви (клопотання, скарги); питання, порушені у скаргах та повторних зверненнях громадян, аналіз причин їх надходження; кількість і питома вага звернень ветеранів війни та праці, інвалідів, непрацездатних осіб, а також осіб, що постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, багатодітних сімей, одиноких матерів та інших громадян, які потребують соціального захисту й підтримки, порушені ними питання та процедура їх розгляду і вирішення.

Про стан роботи із зверненнями громадян у структурних підрозділах районної державної адміністрації, виконкомах сільських і селищної рад, територіальних підрозділах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в районі, установах, організаціях, що надають послуги населенню, перевіряється та вивчається під час проведення перевірок, виявляються недоліки роботи зі зверненнями громадян та надається практична допомога з їх усунення. За результатами перевірок складається довідка.

Отже, як видається інститут звернення громадян на теперішній час став ефективним механізмом залучення громадян до вирішення питань, які стосуються державного управління та забезпечення їх прав та свобод. При цьому процедура розгляду письмових звернень громадян є функціональним відображенням його змісту. Особливості ж процедури звернень громадян, яких подано в письмовій формі, полягають не лише у способі подання, але й у процедурних діях, які мають вчинятись як особою, що звертається, так і суб’єктом, до якого адресовано дане звернення.

РОЗДІЛ 4
НОВІТНЯ ПАРАДИГМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

4.1. Сучасні тенденції розвитку механізму звернення громадян в Україні

Однією із найважливіших проблем сучасного суспільного розвитку є питання взаємовідносин держави і громадянина в умовах формування ефективних національних та міжнародних інструментів захисту прав і свобод людини та громадянина адже наявність чи відсутність основних прав і свобод людини виступає найбільш яскравим показником ступеня розвитку громадянського суспільства та побудови правової та сучасної держави.

Сучасні тенденції розвитку механізму взаємодії держави та суспільства в Україні, а також його проблемні аспекти передусім слід вказати, що в умовах проголошеного Україною курсу на євроінтеграцію, важливим фактором розвитку діалогічної моделі взаємодії у системі «держава – громадянин» став розвиток інституту звернень громадян як релевантного інструменту впливу громадянського суспільства на публічну владу, можливість участі громадян у процесах підготовки та прийняття державно-управлінських рішень та управлінні державними справами.

Говорячи про комунікативну складову взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з громадянами, необхідно вказати, що досить довгий час на жаль відбувалася підміна комунікативної взаємодії влада– громадянин інформаційною складовою, коли суспільство позиціонувалося як об’єкт спрямування інформації. Ключовим недопрацюванням стали прогалини в законодавчій системі та відсутність системності у виробленні комунікативної політики, що негативно віддзеркалювалося на іміджі України, яка прагне стати членом ЄС.

Нормативні акти які прийнято на центральному рівні та які стосуються взаємодії із громадськістю, створення громадських рад, засад інформаційної політики на теперішній час є зорієнтованими на центральні органи виконавчої влади. Разом із тим відповідно до задекларованих постулатів реформ – адміністративної, конституційної та децентралізації, головними суб'єктами локального політичного процесу повинні стати саме місцеві органи виконавчої влади. Чинне законодавство та більшість державних процедур, на жаль, не відображають сучасних потреб. Що стосується інституційної складової то варто відзначити виключення інформаційних служб із процесу підготовки, обговорення та прийняття управлінських рішень, нечіткість внутрішньої структури інформаційних служб і як наслідок, розпорошеність їх функцій, а також правову невизначеність функціонального статусу інформаційних служб та їх керівників. У вказаному аспекті слід відзначити і відсутність налагодженої внутрішньої комунікації і співпраці.

Також до проблемних питань слід додати низьку зацікавленість органів публічного адміністрування співпрацювати з громадянами, відсутність довгострокових програм дослідження та аналізу стану громадської думки в умовах перехідного суспільства, незадовільний стан просвітницько-виховної роботи серед різних цільових груп населення. Крім того слід відзначити відсутність загальної функції стратегічних комунікацій адже більшість функціоналу спеціалістів зводиться до тактичних дій, які частіше є направленими на вирішення поточних проблем, а також відсутність прогнозування й стратегічного планування, які базувалися б на запиті від громадськості. В теперішній час можна спостерігати і окремі позитивні зрушення: завдяки яким здійснюється контроль за владою, реалізуються проекти, яких спрямовано на відкритість та прозорість політичних рішень тощо. Врахування світового досвіду, зокрема, європейського стало для України позитивним рішенням: саме європейський вектор змін сприяв докорінній заміні гасла «громадськість як клієнт» на «громадянин як зацікавлена сторона».

Змінилося і ставлення до сучасного користувача адміністративної послуги. Також підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом сприяло активізації процесів децентралізації державної влади в Україні та створення умов для реалізації можливостей яких надано місцевому самоврядуванню. Такий крок мав на меті не тільки передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності, а й запровадження нового державного управління, спрямованого серед іншого, на забезпечення осіб та громадян механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участь у прийнятті рішень.

Наявність розгалуженої системи органів місцевого самоврядування опосередковує потребу в систематизації їх повноважень щодо розгляду звернень громадян та теоретичному обґрунтуванні особливостей порядку опрацювання таких звернень. Крім того взаємодія органів державної влади з громадянами внаслідок їх звернень у формі подання заяв, скарг, пропозицій та клопотань в сучасних умовах набуває актуальності і у зв'язку з тим, що в цьому процесі відбувається узгодження інтересів членів окремої територіальної громади. На шляху запровадження європейських інновацій діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування не повинна зводитись до формального виконання законодавчих приписів, а має стати дієвим інструментом для забезпечення взаємодії та співпраці суб'єктів владних повноважень з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями. Саме пряма взаємозалежність відкритості влади й довіри до неї є вагомою причиною для того, щоб приділяти постійну увагу партнерській взаємодії в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування із суб'єктами громадянського суспільства.

Одним зі способів оптимізації взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства є застосування віртуальних форм публічності та впровадження електронної демократії, що допомогає

максимально залучити громадян до управлінських процесів. Реалізація ж взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства відбувається з використанням електронних засобів комунікації, а саме політичних інтернет-комунікантів, каналів та технічних засобів інформування, інструментів електронного урядування. В умовах адміністративної реформи ефективність діяльності органів виконавчої влади значною мірою посилюється завдяки можливостям вільного доступу до національних електронних інформаційних ресурсів.

Електронне урядування є способом організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з органами виконавчої влади. Тобто передбачає, що будь-яка особа через Інтернет може звертатися зі зверненнями до органів виконавчої влади для отримання необхідної інформації, а головне це для одержання адміністративних послуг.

Саме активне впровадження інформаційних технологій впродовж останніх років зумовило цифровізацію адміністративних процесів із метою підвищення їх якості та прозорості, а також залучення громадян до активної участі в управлінських процесах за допомогою мережевих ресурсів Інтернету. Подібна практика відкрила абсолютно нові можливості для перепроектування організаційних структур і процедур зокрема, щодо інформування громадян про технологію та процедури прийняття та реалізації рішень.

Так наприклад в роботі державної виконавчої служби можна застосувати сучастні технології набули такої конфігурації, а саме:

-технології надання інформації (веб-сторінки) які дають широкі можливості для розповсюдження інформації з використанням зручної навігації, пошуку й безкоштовного тиражування у великих обсягах. Інформація з'являється оперативно і є доступною цілодобово для миттєвого пред'явлення

– ідеальне середовище для моніторингу законодавчих актів, рішень і забезпечення населення або спеціальних органів можливістю швидкого одержання статистичної, аналітичної або методичної інформації яка потрібна для використання.

– технології поширення інформації (групи новин, списки розсилки), які дозволяють швидко та з мінімальними витратами поширювати певну інформацію серед чималої аудиторії – ідеальне середовище для адресного доведення рішень , наказів до громадян з метою ознайомлення;

-технології обміну інформацією (електронна пошта, форуми, чати, відео- й аудіоконференції) забезпечують постійний інформаційний швидкісний канал, який передбачає двосторонній обмін інформацією між більшою кількістю учасників – ідеальне середовище як для міжвідомчого обговорення прийнятих рішень управлінням, удосконалення роботи відділів служби.

Дуже важливу роль відіграє веб-сайт, що уможливлює істотне підвищення ефективності та результативності різноманітних напрямів діяльності на рівні правцівників відділів та громадян від надання он-лайн послуг населенню та бізнесу до підготовки, обговорення й прийняття рішень.

Електронний портал – це засіб реалізації віртуального агентства з надання послуг для громадян. Акумуляція різних електронних ресурсів органів влади у електронному порталі має свої суттєві переваги :

повне та об’єктивне інформування членів територіальної громади про перелік і зміст усіх муніципальних послуг;

активне залучення громадян та юридичних осіб до обговорення ініціатив ради, виконавчих органів, органів самоорганізації населення тощо;

-забезпечення багатосторонніх комунікацій між суспільством, бізнесом та владою;

вирішення за допомогою принципу «єдиного вікна» широкого кола питань із врегулювання господарської діяльності (реєстрація, ліцензування,

оподаткування тощо); оптимізація оперативної взаємодії всіх суб'єктів надання муніципальних послуг.

Необхідність переведення взаємодії держави з громадянами у формат онлайн-режиму передбачено також і положеннями Угоди про асоціацію України з ЄС, в якій зазначено аспекти взаємодії України та ЄС в царині впровадження інформаційного суспільства. Основну увагу акцентовано і на необхідності формування системи електронного урядування, тобто власне такої взаємодії онлайн. Однак, як видається, потреба в е-уряді є не лише обтяжувальним пунктом до виконання, а й об'єктивною вимогою часу.

Електронний уряд – це концепція здійснення управління державою, яка є складовою масштабного інформаційного перетворення суспільства, зміни нормативно-правової бази, освітніх пріоритетів, перерозподілу зон пріоритетної компетенції державних і суспільних структур, перенесення акцентів в економіці, оновлення та розширення ціннісних парадигм суспільства. Трансформація електронного уряду передбачає перехід на формулу «Уряд 2.0» як нового способу інтерактивного створення суспільних благ і переходу на новий вид взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства у процесі підготовки та прийняття державно-управлінських рішень та управлінні державними справами. Як результат, значна кількість органів державної влади та органів місцевого самоврядування звернулася до системного управління інноваціями. Саме активна участь користувачів у наповненні того чи іншого ресурсу, спрямованість на створення нового контенту, активне громадське обговорення інформаційних повідомлень, перетворення кожного учасника мережевих спільнот на автономну одиницю генерування новин. Основною відмінністю Уряду 2.0. (Gov. 2.0) є те, що в процесі розбудови Gov. 1.0 передусім робиться ставка на комп'ютеризацію існуючої форми державного управління, у той час як Gov. 2.0 спрямовано на трансформацію самої системи соціальних взаємодій та внутрішньої логіки державного управління у всіх її проявах.

Все ширшого визнання набуває запровадження підходу «SmartCity» «розумне місто», який передбачає, зокрема, врядування за широкої участі громадян. При цьому перелік уже реалізованих послуг дає можливість громадянам здійснювати моніторинг і контроль цілодобово: щоденник міського голови, деталі про бюджет міста та активи, міські гранти, єдиний контрольний центр екстрених служб, онлайн-опрацювання звернень громадян.

На мою думку також можна запровадити і чат –бот та онлай-косультації для звернення громадян. Це надає змогу більш ефективно та швидко вирішити питання звернення. Для цього потрібно ввести окрему посаду спеціаліста в загальному відділі чи у відділі звернення громадян. Працівнику потрібно надати дотуп до мережі інтернет та бази даних. На мою думку це надасть змоги більш якісно та швидко надати відповідь на звернення осіб та вирішити питання які були вказані у зверненні.

Доцільно акцентувати увагу на зручності впровадження інтерактивного координаційного механізму сприяння розвитку мережі самоорганізації населення якого, як видається необхідно виділити в окрему ланку механізмів електронного Уряду, але без виокремлення адміністративних одиниць і ресурсів на обслуговування. Інтерактивні результати взаємодії Уряду та громадськості мають накопичуватись і розповсюджуватись через так звану координаційну хмару , що має стати загальнодержавною та спеціалізуватись лише по регіонах. Сказане дозволить подолати перешкоди, яких породжено розмаїттям економічних умов, культурних цінностей тощо, а також стане спеціалізованою соціальною мережею, до якої матимуть доступ як посадові особи органів публічної адміністрації, так і представники громадськості. І головне, таким чином буде забезпечено цілодобове та безоплатне залучення громадян до участі в управлінні державними справами.

Це дозволяє зробити висновок про те, що формування е-урядування в Україні на теперішній час перебуває на стадії становлення та розвитку. Доцільно відзначити прогрес у сфері е - петицій, які функціонують практично

у всіх обласних і навіть районних центрах країни на базі єдиної платформи, та надання адміністративних послуг онлайн. При цьому, за результатами моніторингу ефективності впровадження технологій електронного урядування в найбільших містах України було встановлено, що більшість міст уже на даному етапі впроваджують окремі інструменти електронного демократії (електронна приймальня міського голови, можливість подання електронного звернення, проведення онлайнопитувань), на державному рівні створено єдиний портал електронних звернень, на офіційних веб-сторінках центральних органів виконавчої влади розроблено модулі електронних петицій, засновано єдину систему місцевих петицій. Шляхом упровадження інформаційного врядування досягаються значні позитивні чинники, а саме : покращення діалогу між громадянами та органами виконавчої влади і місцевого самоврядування; пришвидшення надання адміністративних послуг; скорочення витратності в управлінській діяльності; доступність і швидкість взаємодії та співпраці суб'єктів владних повноважень з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями. Важливим та необхідним аспектом розвитку інституту звернення громадян в Україні стало запровадження системи еурядування в Україні. Однак, враховуючи численні недоліки та перешкоди які є на шляху реалізації адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з громадянами, необхідно подолати відомчий підхід до роботи в системі, значне дублювання інформації, відсутність єдиних стандартів та несумісність ресурсів, складність доступу тощо. Адже в сучасному управлінському процесі саме е-урядування здатне змінити безпосередньо природу влади, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості, створити умови для нормального розвитку суспільства та своєчасного ухвалення поточних управлінських рішень.

Проведений аналіз доводить необхідність подальшого розвитку інформаційно-комунікативних технологій як інструменту підвищення ефективності самоорганізації населення в системі трансформаційних процесів державного управління та забезпечення права громадян на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, як видається нагальним є впровадження інтерактивного координаційного механізму в системі електронного уряду, який забезпечить можливість реалізовувати право участі громадян в управлінні державними справами та дозволить уникнути комунікативних бар'єрів між громадянами та органами публічної влади. Нагальною є потреба розширення доступу громадян до електронної мережі інтернет насамперед через підтримку місцевих установ, підвищення рівня комп'ютерної грамотності, підтримки місцевих громад особливо в сільських районах і районах з низьким рівнем доступу населення до електронних товарів і послуг.

Україна, є дійсно сильною, сучасною та має стимул до сталого розвитку та нових змін, свідченням чого стали якісні зміни в житті країни як у секторальному, так і в горизонтальному вимірах, а також намагання законодавця оптимально забезпечити механізм реалізації прав та свобод людини та громадянина , залучаючи громадян до активної участі в управлінських процесах через різні форми суспільно-політичного самовираження.

4.2. Перспективи модернізації механізму звернення громадян в Україні на шляху до європейського співтовариства

На даний час в умовах війни намагаючись зберегти свою незалежність та самобутність, наша країна обрала шлях демократизації правової системи. Україна взяла за зразок європейські соціальні цінності. При цьому, свідомість

Української держави також є направленою в бік європейського розвитку та, відповідно до цього, участі у найрізноманітніших євроінтеграційних процесах.

Реалізація стратегічного курсу на інтеграцію України до європейського політичного, економічного та правового простору та створення передумов для набуття Україною членства у Європейському Союзі досить ефективно сприяють утвердженню України як впливової європейської держави. Адже з усіх можливих альтернатив євроінтеграційний курс дає змогу не тільки вирішити проблеми внутрішнього розвитку, а й розширити та поглибити міждержавне спілкування, досить ефективно лобіювати національні інтереси на міжнародній арені.

У рамках європейської інтеграції та імплементації різного роду проектів інституційної розбудови перед Україною постав дуже широкий об'єм питань, які потрібно вирішити, та зобов'язань, яких потрібно дотримуватися. Із підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами одним із важливих завдань для України стало утвердження верховенства права та укріплення інституцій усіх рівнів у сфері управління, зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування , прав людини та основоположних свобод, а також комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог .

Аналіз сталих наукових доробок дозволяє стверджувати, що на теперішній час модернізація сфери публічного адміністрування потребує комплексного підходу. Звичайно трансформування змісту і системи адміністративного законодавства України на зразок демократичних моделей країн ЄС, запровадження у короткостроковій перспективі європейських інновацій – завдання нелегке. Разом із тим, видається обов'язково необхідно враховувати специфічні особливості національного нормотворення та правозастосування, передбачати наслідки запровадження новозмін у бік стимулювання демократичного розвитку вітчизняної адміністративної системи.

Адаптація національного законодавства у загальнодержавному масштабі потребує послідовного удосконалення останнього у пріоритетних сферах. При цьому, виникає необхідність дослідження окремих напрямів діяльності публічної адміністрації з точки зору порівняльно-правового аналізу законодавчого регулювання в Україні.

Не зважаючи на складність і комплексність вказаної юридичної категорії, її певну історичну мінливість, для країн, які обрали європейський вектор розвитку, який знаходиться в основі процесу Європейської інтеграції, оскільки зобов'язує країни-члени імплементувати всі попередні та наступні єдині заходи та акти. Слід мати на увазі, що впровадження правових норм у національні правові системи є необхідною умовою завершення процесу приєднання країни до ЄС.

Реформування та наближення законодавства України до законодавства ЄС – лише одна з багатьох ланок наближення до вступу. Інша важлива сторона – це впровадження європейських актів, а саме найновіших та найнеобхідніших регламентів та директив. При цьому лише точно перекладені терміни європейського законодавства чи знайдені адекватні замінники можуть забезпечити ефективну реалізацію положень директив в Україні.

Говорячи ж про національні реалії, слід вказати, що відповідно до положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом. Публічна інформація є відкритою крім випадків, встановлених законом. Разом із тим інформацією з обмеженим доступом є: конфіденційна інформація; таємна інформація; службова інформація

Конфіденційна інформація – це інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Таємна інформація – це інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську, розвідувальну таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю.

До службової належить інформація: що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; зібрана в процесі оперативнорозшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Натомість на теперішній час в Україні не передбачено переліку категорій даних, що можуть належати до інформації з обмеженим доступом.

Закріплення переліку категорій даних, що можуть належати до інформації з обмеженим доступом є необхідною умовою запобігання випадкам безпідставного обмеження доступу до інформації, що знаходиться у володінні владних органів. Своєю чергою, детальний опис інформації з обмеженим доступом у законодавчих актах країн ЄС є загальноприйнятою практикою законотворення.

Разом із тим, забезпечення реального доступу до інформації є однією із ключових складових демократичної форми відносин :держава –суспільство та громадянин , запорукою участі приватних осіб у прийнятті рішень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Видається, саме тому

спрямованість на максимальну відкритість є загальною тенденцією функціонування розвинутих європейських держав.

Щодо звернень громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, їх службових і посадових осіб вбачається подача зауважень та пропозицій, що стосуються їх статутної діяльності, заяв або клопотань щодо реалізації громадянських, політичних, соціальних, економічних, культурних прав і законних інтересів та скарг про їх порушення є проявом активної позиції заявників (скаржників, запитувачів) в управлінській, правореалізаційній, правозахисній площині.

Аналіз законодавства про звернення громадян дає змогу стверджувати про необхідність кодифікації основних положень адміністративних процедур в цілому, а також процедурних норм розгляду звернень громадян зокрема. Натомість на теперішній час усі органи державної влади та місцевого самоврядування приймають власні нормативні акти якими врегульовують питання розгляду звернень проте останні лише дублюють норми Закону України «Про звернення громадян» (наприклад, Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 2017 року.

Так положеннями ст. 18 Закону України «Про звернення громадян» закріплено право громадян:

-особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;

-знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;

-користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;

- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Що стосується механізму персональної відповідальності посадових осіб публічної адміністрації то за європейськими мірками він базується на презумпції вини публічної адміністрації у відносинах з фізичними та юридичними особам та відшкодуванні адміністративним органом заподіяної ним правам та законним інтересам приватних осіб шкоди. Тому юридична відповідальність не набула прямого закріплення серед принципів належного урядування. Серед джерел європейського права даний принцип зокрема, згадується у Стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні ЄС.

В Україні ж європейські спостерігачі акцентують увагу на низькій ефективності механізму юридичної відповідальності публічної адміністрації , що свідчить про фактичну безкарність чиновників. Вказане обумовлюється низькою якістю юридичної техніки, адміністративного законодавства, відсутністю об’єктивної оцінки роботи державних службовців та розмитістю персональної відповідальності за помилки в роботі або скоєні посадові злочини.

Щодо дисциплінарної відповідальності, то ст. 24 Закону України «Про звернення громадян» взагалі не містить положення про дисциплінарну відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян. Разом із тим підстав дисциплінарної відповідальності за протиправні діяння у сфері звернень громадян також не визначено на нормативному рівні. Однак аналіз норм чинного законодавства України дозволяє говорити про те, що особу, яка прийняла неправомірне рішення щодо звернення громадянина, можна

притягнути й до дисциплінарної відповідальності (шляхом застосування догани або звільнення згідно положень Кодексу законів про працю України, а також дисциплінарних стягнень, передбачених Законом України «Про державну службу».

Ефективність діяльності вітчизняних 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 щодо розгляду та вирішення звернень громадян та умови її забезпечення можна проаналізувати на основі статистичних звітів за досліджуваною проблематикою. Разом із тим як видається встановити результати функціонування Уряду в означеному напрямі не видається можливим адже вказана інформаційна довідка містить відомості про різновиди звернень, категорії заявників, порушувані питання тощо. Однак результати розгляду таких ініціатив – показники ефективності діяльності названого суб'єкта публічного адміністрування в означеній сфері є відсутніми. Аналогічний характер мають звіти на веб-сайтах.

З часу прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» , яким декларовано правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у сфері надання адміністративних послуг, передбачено низку прогресивних організаційно-правових нововведень, однак ситуація щодо якості надання зазначених послуг майже не змінилася. Таким чином, організаційно-правові питання забезпечення ефективності діяльності публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення звернень фізичних та юридичних осіб потребують нагального покращення і уваги на законодавчому рівні.

Узгодженість у сфері забезпечення права на звернення проявляється як досконаліть регулюючого законодавства є відсутність неточностей та прогалин та протиріч у правових нормах. Видається саме узгодженість законодавства як така є одним із головних засобів боротьби зі свавіллям, корупцією, а також запорукою того, що суб'єкти публічної адміністрації при

розгляді звернень громадян будуть діяти безсторонньо, неупереджено, пропорційно та ефективно і у будь-якому випадку – у межах власної компетенції, визначеної у нормативному порядку.

Узгодженість як критерій оцінки якості вітчизняних законодавчих актів, що стосуються звернень громадян відображає якість законодавства про звернення з точки зору забезпечення реалізації принципів верховенства права, законності та ефективності.

Особливості подання звернень громадян на теперішній час є опосередковано інтенсифікацією інформаційно-комунікативних технологій у всіх сферах суспільних відносин. Адже з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій з метою розширення можливостей участі громадян у процесі державотворення та державного управління все більше застосовуються інструменти електронної демократії.

Підвищенню ефективності відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави орієнтованої на задоволення потреб громадян сприяє така форма організації державного управління як електронне урядування. Видається саме інструменти е -урядування здатні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому розвиток електронного урядування та демократичних процесів і застосування загальновизнаної системи демократичних цінностей, зокрема, щодо участі громадян та інститутів громадянського суспільства в процесах формування та реалізації державної політики, відіграють основну ключову роль у забезпеченні економічного та соціального прогресу в державі. Показово, що електронна демократія є формою суспільних відносин саме за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого

самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, що дає змогу:

-посилити участь ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя;

-поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; -

-поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян;

-сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень.

Отже саме законодавчі ініціативи у сфері звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є здебільшого, стратегічними та в деяких випадках, прямо пов'язаними із виконанням положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами. Впровадження таких ініціатив не є миттєвим і потребує як часу, так і значних зусиль, пов'язаних з адаптацією вже існуючого українського законодавства.

Отже з наведених суджень, кардинальні тенденції які ми можемо спостерігати протягом останнього часу щодо наближення України до міжнародних стандартів та інтеграції до європейського політичного, економічного та правового простору, які стосуються, серед іншого, оновлення правових основ функціонування української держави, демократизації суспільно-політичного життя, налагодження взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства, у своєму контексті мають передбачати взаємозв'язок трансформації усіх сфер.

В цьому аспекті необхідно зауважити, що оптимальне забезпечення механізму реалізації прав та свобод людини та громадянина (у тому числі, шляхом залучення громадян до активної участі в управлінських процесах через різні форми суспільно-політичного самовираження) є можливими тільки за

умови проведення науково аргументованих теоретико-практичних паралелей з демократичними моделями країн ЄС, що має стати детермінантою реалізації національної концепції демократизації державного ладу. У контексті наведеного вище слід вказати, що попри багатоаспектність та достатню своєрідність, у сфері адміністративноправового забезпечення механізму звернення громадян зараз в Україні існує ще чимало питань, які потребують уточнення або нагального їх вирішення.

ВИСНОВКИ

У даній роботі наведено розв’язання актуальної наукової проблеми яка полягає у розробленні теоретичних основ і практичних рекомендацій та в обґрунтуванні основних напрямів покращення адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні. Отримані висновки, пропозиції та рекомендації щодо наукового й прикладного використання отриманих результатів вирішення наукової проблеми підтверджують актуальність теми.

Здійснено науковий аналіз доктринальних положень адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні з процесами запровадження владно-суспільної взаємодії в контексті євроінтеграційних процесів, що відбуваються в державі. Акцентовано увагу на відсутності комплексних наукових робіт які присвячено безпосередньо проблематиці адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні, які б у повій мірі враховували положення адміністративно-правової доктрини, законодавства, правозастосування, законних інтересів та прав громадян. Разом із тим, застосування методології системного підходу до дослідження розвитку наукової думки щодо адміністративно - правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні дозволило виявити основні напрями наукового пошуку розв’язання зазначеної проблематики.

Переосмислення наявних наукових досліджень, що стали науково-методологічним підґрунтям дослідження питання адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні, і дало змогу обґрунтувати підхід відповідно до якого звернення громадян слід розглядати як адміністративно- правовий інститут якого спрямовано на врегулювання однорідних суспільних відносин у сфері забезпечення права громадян на звернення 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 у межах концепції належного публічного адміністрування.

Доведено, що звернення громадян є: по-перше є формою громадського контролю за діяльність органів державної влади в цілому та окремих посадових чи службових осіб зокрема, за допомогою якої виражається вимога громадян щодо поновлення порушеного права; по-друге є способом формування правосвідомості громадян, що є запорукою становлення громадянського суспільства; по-третє, формою участі населення в державному управлінні та вирішенні державних та громадських справ, шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність суб'єктів владних повноважень.

Встановлено, що інститут звернень та інститут запитів на інформацію мають єдине функціональне призначення – це забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина. Вказані інститути можуть мати вираз у подані прохання до суб'єкта публічної адміністрації проте при поданні звернення прохання буде стосуватися сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів громадян, а при поданні запиту на інформацію – надання публічної інформації, що знаходиться у володінні розпорядника інформації.

Також встановленго систему нормативно-правових актів, якими врегульовано інститут звернення громадян. Встановлено, що правову основу звернень громадян становлять: а) Конституція України; б) міжнародні нормативно-правові акти; в) Закон України «Про звернення громадян»; г) підзаконні нормативно-правові акти; д) індивідуальні акти.

Здійснено класифікацію звернень громадян за таким критеріям , а саме:

І) у залежності від змісту звернення: а) пропозиція (зауваження); б) скарга; в) заява (клопотання);

ІІ) у залежності від способу подання: а) звернення, що надсилається поштою; б) особисте подання звернення; в) подання звернення через представника, повноваження якого є оформленими відповідно до

законодавства; г) надсилання звернення з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку;

III) у залежності від ознаки надходження: а) первинне; б) повторне;

IV) за суб'єктом подання: а) індивідуальне; б) колективне; в) анонімне;

V) у залежності від форми звернення: а) усні; б) письмові;

VI) у залежності від статусу заявника: а) загальні: громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах знаходяться на території держави; б) спеціальні:учасників війни; дітей війни; інвалідів Великої Вітчизняної війни; інвалідів війни; учасників бойових дій; ветеранів праці; інвалідів I групи; інвалідів II групи; інвалідів III групи; дітей-інвалідів; одиноких матерів; матері-героїні; багатодітних сімей; осіб, що потерпіли від Чорнобильської катастрофи.

Встановлено, що поняття -суб'єкт подання електронної петиції- не є тотожним поняттю,суб'єкт що підтримує електронну петицію. Відповідно, суб'єктом подання електронної петиції є особа, яка, забезпечуючи свої інтереси, своєю творчою працею створила електронну петицію та набула статусу автора (ініціатора), а суб'єктом, що підтримує електронну петицію, є особа, яка пройшла процедуру ідентифікації та має намір підтримати своїм підписом електронну петицію. Акцентовано увагу на тому, що суб'єктом подання електронної петиції і суб'єктом, що підтримує електронну петицію, можуть бути громадяни України та особи, які не є громадянами України, але законно знаходяться на її території ці суб'єкти мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Також встановлено, що недотримання вимог щодо змісту звернення є підставою для відмови у його розгляді (звернення подано без дотримання визначених законом вимог, що не дає можливості розглянути його по суті або подано недієздатною особою, що визнано у судовому порядкові), а недотримання вимог щодо форми звернення має наслідком повернення особі

звернення, яка його подала з відповідними роз'ясненнями для коректування процедури подання звернення та внесення відповідних змін до викладу змісту звернення. Вимоги до змісту та форми звернення є єдиними, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак особи яка подала звернення.

Також встановлено суб'єктів, які беруть участь у правовідносинах щодо розгляду звернень громадян: І) суб'єкти, що звертаються – це дієздатні громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території держави на законних підставах; ІІ) особи, що розглядають звернення і приймають за ними рішення, а саме: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засоби масової інформації; ІІІ) суб'єкти, які сприяють розгляду звернення, до яких належать особи, що надають інформацію задля прийняття обґрунтованого рішення; IV) представники – особи, які є правомочними подавати звернення в інтересах громадянина, а саме: адвокати, законні представники неповнолітніх та недієздатних осіб, представники трудових колективів, правозахисних організацій, інші уповноважені особи.

Також було встановлено, що процедура розгляду звернення громадян різниться в залежності від ряду критеріїв, а саме: від виду звернення, від суб'єкта подання, від суб'єкта, до якого подано звернення, від форми подання звернення, від порядку розгляду тощо. Встановлено, що процедура усного звернення громадянина включає такі стадії: подання 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 пропозиції про поліпшення їх діяльності, викриття недоліків в роботі, оскарження дій посадових осіб, державних і громадських органів; розгляд звернення суб'єктом,

до якого його адресовано; доведення результатів розгляду звернення до особи, яка зверталась із відповідним поданням.

Запропоновано для усунення виявлених змістових і технічних недоліків нормативного регулювання механізму звернення громадян в Україні внести такі зміни до Закону України «Про звернення громадян»: конкретизувати ст. 14 та ст. 16 щодо вимог дотримання законності під час розгляду скарг та пропозицій органами державної влади і місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян та посадовими особами; визначити вік з якого особа може подавати звернення та доповнення переліку осіб, звернення яких мають розглядатися у першочерговому порядку , визначити перелік правопорушень у сфері розгляду та вирішення звернень громадян та систему стягнень, що застосовувалася би за їх вчинення;

Було проаналізовано ступінь вивчених проблеми у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, що дозволило з'ясувати, які питання потрібно удосконалети в роботи зі зверненнями громадян в органах державної влади. За допомогою методу порівняння й аналізу літературних джерел мені вдалося дослідити досвіди та зарубіжні принципи і побачити, що тенденцією останніх років у розвинутих країнах все більш стає помітним використання владою потенціалу суспільної думки щодо урахування побажань громадян, пропозицій, коментарів та рекомендацій стосовно підвищення ефективності та якості функціонування системи звернення громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б., Александрова Н.В., Бояринцева М.А. та ін. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім«Ін-Юре», 2002. 668 с.

2. Авер'янов В.Б., Цвєтков В.В., Кубко Є.Б., Копєйчиков В.В., Орзих М.П. та ін. Державне управління в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. док. юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. 1999. 432 с

3. Актуальні проблеми формування та розвитку європейського інформаційного простору: кол. монографія / Є.Б. Тихомирова, Н. Карпчук, А. Митко [та ін.] ; ред.Є.Б. Тихомирова. Луцьк : Терен, 2012. 352 с.

4. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Ун-т внутрішніх справ, 2000. 368 с.

5. Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретикометодологічний аспект: автореф. дис. канд. наук з держ. упр. Київ, 2006. 18 с

6. Цимбалюк В.І., Кісілевич К.О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. Молодий вчений. № 5.1 (45.1). 2017. С. 149–153.

7. Ткачова Т.М. Механізм реалізації права громадян на звернення до органів державної виконавчої влади. Держава і право. Київ, 2011. Вип. 53. С. 276–283

8. Ткаленко Н.В., Михайловська О.В., Войченко Д.А. Електронні петиції як спосіб комунікаційної взаємодії в системі «уряд-громадськість». Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 10

9. Тарануха В.П. Принципи роботи місцевих державних адміністрацій із зверненнями громадян. Держава і право. Київ : ІДП ім. В.М. Корецького НАН України. 2002. № 15. С. 206–211.

10. Соболь В.А. Теоретико-методологічні засади дослідження звернень громадян як інституту реалізації прав і свобод у громадянському суспільстві. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. С. 1–8

11. Смирнова К.В. Джерела права Європейського Союзу : дис. канд. юрид. наук. Київ, 2005. 228 с.

12. Сірик Д.С. Правове регулювання діяльності органів виконавчої влади щодо розгляду звернень громадян: автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2013. 16 с.

13.Свобода інформації, прозорість, електронне урядування: погляд громадянського суспільства: аналітичні доповіді, збірка перекладів документів / за ред. к.ю.н. А.В. Пазюка. Київ : МГО «Прайвесі Юкрейн», 2004. 206 с.

14. Руднєва О.М. Міжнародні стандарти прав людини та їх роль у розвитку правової системи України: монографія. Харків: ХНУВС, 2010. 352 с.

15 Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/ .

16. Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України: Указ Президента України від 28.08.2015 р. № 523/2015 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws.

17. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 р. № 188-IX URL : https://zakon.rada. gov.ua/laws/

18. 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/

19. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради. 1996.

20. Костюкевич О.К. Про принципи реалізації права на звернення. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2009. № 3. С. 122–126

21. Котляревська Г.М. Деякі аспекти відповідальності за порушення законодавства про звернення громадян. Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 16–17 вересня 2016 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 73–78

22. Кисіль Л.Є. Відносини, що виникають за зверненнями громадян до органів публічної адміністрації: деякі аспекти адміністративно-правового регулювання. Часопис Київського університету права. Київ, 2017, № 3. С. 109–113.

23. Каменська Н.П. Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика: дис. д -ра юрид. наук. Ірпінь, 2018. 479 с.

24. Максимов С.І. Верховенство права в діяльності органів виконавчої влади: прагнення до європейських стандартів. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2010. Вип. 20. С. 18–29

25. Манжола П.Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень. Стратегічні пріоритети. 2007. № 4(5). С. 13–18.

26. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 216 с. (Серія «Вища освіта XXI століття»).

27. Основи демократії. Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / За заг. ред. А. Колодій. Київ : Ай-Бі, 2002. 684 с.

28. Офіційне інтернет-представництво Президента України URL : https://petition.president.gov.ua/

29. Погорілко В.Ф. Права та свободи людини і громадянина в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 51 с.

30. Порядок взаємодії Офісу Президента України, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр» із забезпечення належного реагування на звернення, які надходять за допомогою засобів телефонного зв’язку та з використанням Інтернету: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976 URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada.