



## АНОТАЦІЯ

### **ЗВЕРНЕННЯ (ПЕТИЦІЇ) ГРОМАДЯН, ЯК МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ З СУСПІЛЬСТВОМ. - Рукопис.**

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

У магістерській 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.

Обґрунтовано, що звернення громадян 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; 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 с уб'єктів владних повноважень.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правовий інститут, взаємодія держави та суспільства, електронна петиція, заява, захист прав і свобод людини та громадянина.

## ABSTRACT

### **APPEALS (PETITIONS) OF CITIZENS AS A MECHANISM OF THE STATE'S INTERACTION WITH SOCIETY. - Manuscript.**

Master's degree in specialty 281 "Public management and administration". - Ivano-Frankivsk National University of Oil and Gas. - Ivano-Frankivsk, 2023.

It has produced theoretical generalization and a new solution of the scientific challenge – the development of theoretical fundamentals and practical recommendations and substantiation of the basic directions for advancing administrative and legal support of the mechanism of citizens' appeals in Ukraine.

In this master's thesis has justified that citizens' appeals is: a form of the public control over activities of the state authority in general and individual officials or officers in particular, which facilitates the expression of citizens' appeals to resume a violated right; a way of forming citizens' legal awareness which is a key to the establishment of a civil society; third, a form of community participation in public administration and solution of state and social problems through a goal-oriented influence of a citizen on activities of power entities.

**Keywords:** administrative and legal support, administrative and legal institute, cooperation of state and society, e-petition, application, protection of human and civil rights and freedoms.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ</b>	
<b>ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН.....</b>	<b>9</b>
1.1 Основні аспекти і суть звернення громадян.....	9
1.2 Публічний характер звернення громадян.....	19
1.3 Інститут звернень та інститут запитів.....	28
<b>РОЗДІЛ 2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН</b>	
<b>В УКРАЇНІ .....</b>	<b>39</b>
2.1 Механізму звернення громадян в Україні та ЄС .....	39
2.2 Запровадження електронних петицій громадяни .....	45
<b>РОЗДІЛ 3. ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ЗВЕРНЕННЯ</b>	
<b>ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ (ДОСВІД ЄС).....</b>	<b>57</b>
3.1 Зміни законодавства України та адаптація до норм ЄС .....	57
3.2 Петиція у механізмі дотримання демократії .....	68
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>78</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>80</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Євроінтеграційні процеси в Україні, адаптація чинного законодавства до міжнародних стандартів, демократизація політичної системи та формування громадянського суспільства передбачають нагальність ефективного забезпечення реалізації конституційних прав громадян на вільне вираження своїх поглядів та переконань, вільне збирання, зберігання й поширення інформації, вільне об'єднання громадян для захисту своїх прав, одержання інформації від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, доступ до їхніх ресурсів, звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також участі громадян в управлінні державними справами.

Беззаперечно, на теперішній час Україна перебуває на досить складному етапі формування правової держави. Вагомою ж детермінантою реалізації сучасної концепції демократизації державного ладу є те, що її успіх безпосередньо залежить від того, наскільки захищеним та забезпеченим буде основний конституційний принцип – принцип верховенства права, який визначає, що людина, її права та свободи є найвищими цінностями та окреслюють зміст і спрямованість діяльності держави.

Важливо звернути увагу і на те, що практична реалізація гарантованих ст. 38 Конституції України права громадян брати участь в управлінні державними справами та ст. 40 Конституції України права кожного 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, є нерозривно пов'язаною з ефективністю, результативністю та якістю їх діяльності та спроможністю оперативно реагувати на сучасні запити

суспільства за умови використання оптимальної кількості ресурсів. Більше того, впровадження «людиноцентричної» моделі побудови держави обумовлює те, що органи державної влади повинні більшою мірою забезпечувати та обслуговувати суспільство і значно менше ним «управляти».

Показово, що держава через систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування оптимально намагається забезпечити механізм реалізації прав та свобод людини та громадянина, залучаючи громадян до активної участі в управлінських процесах через різні форми суспільно-політичного самовираження, серед яких – інститут звернень громадян. І в цьому аспекті слід вказати, що саме звернення громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування є невід’ємним чинником демократизації всієї системи публічного управління, її відкритості, результативності та ефективності. Більше того, звернення є не лише адміністративно-правовим механізмом забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів осіб та громадян, воно виступає й дієвим способом контролю за законністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та підвищення ефективності, а також результативності їх діяльності. Таким чином, формування оновленого функціонального призначення механізму звернення громадян в Україні є показником належного врядування.

**Мета і завдання дослідження** полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу положень чинного законодавства України, міжнародних правових актів та проектів законів, вітчизняних та зарубіжних наукових, навчальних, публіцистичних джерел, з урахуванням вітчизняних наукових теорій та позитивного досвіду, обґрунтувати концептуальні адміністративно-правові засади забезпечення механізму звернення громадян в Україні.

Для успішного досягнення мети слід вирішити низку завдань:

- визначити поняття та надати сутнісно-якісну характеристику звернення громадян;
- визначити основні сутнісні характеристики електронної петиції як різновиду звернень громадян у контексті новел національного законодавства;
- розкрити основні вимоги до змісту та форми звернень громадян;
- охарактеризувати систему суб'єктів, які беруть участь у правовідносинах щодо розгляду звернень громадян;
- розкрити особливості процедури розгляду усного звернення;
- виділити специфіку процедури розгляду письмового звернення;
- охарактеризувати сучасні тенденції розвитку механізму звернення громадян в Україні.

**Об'єктом дослідження** магістерської роботи є відносини пов'язані із процесом реалізації механізмів звернення громадян в органи державної влади України.

**Предметом** дослідження виступає адміністративно-правове забезпечення механізму звернення громадян в Україні.

**Методи дослідження.** Для досягнення мети й ефективного вирішення завдань магістерської роботи під час вивчення використовувалися комплекси методів і прийомів наукового пізнання, як загальнонаукових (діалектичного, історичного, логічного, системного аналізу тощо), так і спеціальних (документального аналізу, порівняльно-правового, статистичного тощо), використання яких у взаємозв'язку дало змогу досягти поставленої мети, забезпечити повноту та всебічність осмислення предмета дослідження, а також наукову достовірність та переконливість отриманих результатів.

**Новизною даної теми є дослідження звернень (петицій) громадян як важливого інструменту взаємодії держави з громадськістю в сучасному інформаційному суспільстві, сприяючи розумінню їхнього впливу на процеси прийняття рішень та формування політичної агенди.**

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що матеріали магістерської роботи можуть мати теоретичний зміст, пропозиції та рекомендації і також становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, сприятимуть удосконаленню адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в державні органи України.

**Структура та обсяг роботи.** Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 86 сторінок, із них основного тексту 79 сторінок. Список використаних джерел містить 58 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

#### 1.1 Основні аспекти і суть 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<sup>1</sup>.

Будучи одним із найважливіших елементів адміністративно-правового 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<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141

<sup>2</sup> Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / За заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 278 с.

В.І. Цимбалюк та К.О. Кісілевич зазначають, 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<sup>3</sup>.

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 громадянину, а з іншого – є джерелом інформації для органів публічної адміністрації про потреби, інтереси чи настрої громадян, являючись також засобом виявлення суспільної думки.

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

- засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади;
- можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб;

---

<sup>3</sup> 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.

- здатність отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів;
- показник становлення громадянського суспільства<sup>4</sup>.

Таким чином, інститут звернень громадян має двояке функціональне призначення: 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

---

<sup>4</sup> Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с

клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Ознаками звернень громадян можна назвати 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 соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів громадян та статутна діяльність суб'єкта, до якого подано звернення.

Позиціонування інституту звернень громадян в якості забезпечувального механізму участі громадян в управлінні 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 управлінні, 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 через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Конституційне право громадян на звернення до органів державної влади: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 04.04.2012 р. № n0006323-12 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12/card6#Public>

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, на думку 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 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<sup>6</sup>. Комунікаційну функцію також називають партиципаторною.

В.А. Соболев 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

---

<sup>6</sup> Кандзюба С.П., Кравцов О.В. Інформаційно-аналітична система «звернення громадян» як інструмент громадського контролю. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2011. № 2 URL : [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11kspigk.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11kspigk.pdf)

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 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<sup>7</sup>.

Дещо інший підхід до значення інформаційної функції пропонує М.О. Кравцов, який вказує, що громадянські звернення є для держави дуже корисним інформаційним джерелом про проблеми суспільства, адже саме інформативна функція розкриває зміст та сутність цих питань. Поряд із цим, найбільш важливою як для влади, так і для суспільства автор вважає інформативну функцію, бо саме інформація, яка міститься в громадянських зверненнях, відкриває проблеми пересічного громадянина, який потребує допомоги держави для вирішення тієї чи іншої проблеми.

---

<sup>7</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918 (в ред. від 15.12.2017 р.).

Своєю чергою, О.В. Мазурчак відстоює думку про те, що звернення, по-перше, є засобом захисту прав громадян. Як вказує автор, поряд із судовим захистом, адміністративний захист, що виявляється в реакції органів виконавчої влади на звернення громадян і прийнятті ними відповідних заходів, є найважливіший засобом охорони прав і свобод людини та громадянина. По-друге, звернення громадянина – це форма реалізації його конституційного права на участь в управлінні державою, і, отже, одна з форм вираження народовладдя. За допомогою звернень громадянин може впливати на прийняття рішень органами державної влади, роблячи внесок у вироблення державної політики в різних сферах життя. Необхідно зазначити, що право звертатися до державних органів і органів місцевого самоврядування дає можливість окремому громадянину чи колективу громадян впливати на рішення, які приймаються владними органами, тобто брати участь в управлінні державними справами, оскільки зміст такого звернення може носити не приватний, а суспільно-політичний характер. У зв'язку з цим право громадян на звернення необхідно розглядати в суспільно-політичному чи управлінському форматі. І, по-третє, звернення громадян – це засіб зворотного зв'язку, вираження реакції народу на рішення, що приймаються державною владою. В умовах демократичної держави та суспільства необхідні відпрацьовані механізми зворотного зв'язку<sup>8</sup>.

Отже, взявши за основу здобутки юридичної науки та, зокрема, адміністративного права, 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

---

<sup>8</sup> Мазурчак О.В. Структура інституту звернень громадян. *Університетські наукові записки*. 2011. № 1. С. 279–282.

цьому, аналіз сталих наукових доробок дозволяє виокремити такі функції інституту звернення громадян:

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

- регулятивна, яка забезпечує узгодженість публічних інтересів (тобто інтересів соціальної спільності, що легалізовані і задоволені державою)<sup>9</sup>;

- 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,

---

<sup>9</sup> Адміністративне право України: підручник. За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків, 2004. 480 с.

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<sup>10</sup>;

- 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, 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

---

<sup>10</sup> Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2011.203 с

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<sup>11</sup>.

Подання громадянами заяв, скарг та пропозицій до суб'єктів владних повноважень в цілому впливає на результативність та ефективність діяльності останніх. 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» розуміється здатність суб'єкта досягати визначених результатів. Отже, результативність діяльності суб'єктів владних повноважень – це ступінь відповідності досягнутих результатів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, 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

---

<sup>11</sup> Соболь В.А. Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства: автореф. дис. ... канд. наук. з держ. управління. Київ, 2014. 23 с

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.

## **1.2 Публічний характер звернення громадян**

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. Натомість результативністю певних дій слід розуміти їх логічну завершеність, яка сприяє досягненню очікуваних результатів.

Щодо розгляду звернень громадян, результативною може вважатися діяльність зі сторони суб'єктів владних повноважень у разі виконання ними у повному обсязі обов'язків, визначених ст. 19 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 постанову; скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку 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 відомого органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина тощо<sup>12</sup>.

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

---

<sup>12</sup> Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

цих органів, з одного боку, є способом вираження громадської думки, а з іншого – засобом отримання владними суб'єктами інформації від громадян про якість і недоліки своєї роботи. Слушною видається думка Б.М. Чичеріна, який зазначив, що «громадська думка виявляє справжній стан суспільства і управління. Існуюче зло не ховається всередині, а виходить назовні. Народні потреби стають відомі всім, а тому швидше і легше можуть бути знайдені засоби виправлення недоліків». На підставі отриманої інформації у зверненнях, суб'єкти владних повноважень мають можливість своєчасні та якісні управлінські рішення.

Доречним видається навести приклад прояву права на звернення до суб'єктів владних повноважень на прикладі Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Так, впродовж 2019 року до Міністерства надійшло 2707 індивідуальних та колективних звернень, з яких пропозицій – 394; заяв (клопотань) – 2139; скарг – 174. Щодо повторних звернень, їх кількість становила 410, причиною їх подання є те, що у заявників виникають додаткові питання щодо отриманих відповідей<sup>13</sup>. Саме повторні звернення виступають своєрідним індикатором необхідності покращення якості відповідей, зокрема їх обґрунтованості. Окрім того, можуть надаватися висновки щодо актуальності пропозицій заявників. Масові звернення стосувались Програми з підтримки малого та середнього підприємництва, що передбачає доступне кредитування під 5 –9 відсотків річних.

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

---

<sup>13</sup> Аналітична записка про стан роботи зі зверненнями громадян Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України у 2019 році URL : <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ef3247cf-bc49-4693-8007-eeebbfd9540e&title=AnalitichnaZapiskaProStanRobotiZiZvernenniamiGromadianU2019-Rotsi> (дата звернення: 15.10.2023 р.)

законності в країні, тобто являє собою істотну складову публічної організації суспільства і має на меті публічні інтереси. Таким чином, звертаючись до суб'єктів владних повноважень громадяни реалізують своє суб'єктивне публічне право, що спрямоване на посилення соціальної ролі держави, забезпечення дієвості основних принципів правової держави, обмеження порушень законності з боку публічної адміністрації.

Підсумовуючи вищезазначене, приходимо 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 схоже функціональне 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 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<sup>14</sup>;

- 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

---

<sup>14</sup> Костюкевич О.К. Про функції права громадян на звернення. *Право і Безпека*. 2009. № 1. С. 194–197.

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.

- Виходячи з функціонального призначення інституту звернення громадян та інституту запиту на інформацію, приходимо до висновку, що одночасно за їх допомогою відображається рівень організації забезпечення прав і свобод людини з боку суб'єктів владних повноважень.

Сутність запиту на інформацію полягає у тому, що це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, яка 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.

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<sup>15</sup>;

- 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.

---

<sup>15</sup> Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

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<sup>16</sup>. Відповідно, процедуру подання звернення громадян можна визначити як регламентований нормами права порядок дій у сфері публічного адміністрування, якого 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

---

<sup>16</sup> Котляревська Г.М. До проблеми співвідношення інститутів звернення громадян та запиту на інформацію. Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 17 –18 листопада 2017 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 67 –71.

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<sup>17</sup>.

Вагомим 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. 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

---

<sup>17</sup> Котляревська Г.М. Щодо співвідношення інститутів звернення громадян та запиту на інформацію. *Держава та регіони. Серія: Право.* 2018. № 1. С. 72–78.

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<sup>18</sup>, може бути застосовано до обох інститутів забезпечення прав і свобод людини та громадянина, однак відмінними будуть підстави.

### **1.3 Інститут звернень та інститут запитів**

Інститут звернень та інститут запитів на інформацію мають єдине функціональне призначення – 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 її провести без врахування специфіки надання відповіді на звернення. Коли особа реалізує об'єктивне право на звернення, з одного

---

<sup>18</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918 (в ред. від 15.12.2017 р.)

боку, вона вступає у конкретні правовідносини, набуваючи статусу заявника, що виражено у сукупності відповідних прав і обов'язків. Серед іншого, особа набуває права на вимогу, тобто на отримання письмової відповіді про результати розгляду звернення від суб'єкта, до якого його подано. При цьому, відповідь за результатами розгляду звернень незалежно від форми їх подання має бути письмовою. 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 вважаємо що це різновид адміністративного акту суб'єкта публічної адміністрації. Вказане твердження може бути обґрунтовано наступними аргументами: по-перше, 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<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Котляревська Г.М. Правове забезпечення механізму розгляду звернень громадян в межах концепту «єдиного входу». *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 6–7 березня 2020 р. Харків : ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 89–94.

Визначення відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань) в якості різновиду адміністративного акту потребує виокремлення ознак, якими характеризується цей інструмент публічного адміністрування. Адміністративні акти, як правило, виступають юридичними фактами для виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин, а також відповідних прав, обов'язків та інтересів приватних осіб. Чинне законодавство поняття «адміністративний акт» не використовує, водночас воно з'являлось в деяких підзаконних актах, а на рівні законопроектної роботи і досі вживаються спроби офіційного ввести це поняття і його визначення<sup>20</sup>.

В якості аналогів поняття «адміністративний акт» використовувались різні терміни, як то «індивідуальний акт» (п. 19 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України), «акти індивідуальної дії» (ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), «індивідуальні рішення» (п. 10 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції»), «правовий акт індивідуальної дії» (п. 1 ч. 2 ст. 54 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»<sup>21</sup>) тощо. Допускаємо ймовірність використання в чинному законодавстві й інших термінів, саме тому, насамперед, необхідно аналізувати зміст і ознаки відповідного документа для можливості його визнання адміністративним актом.

Фактично, всі рішення суб'єктів публічної адміністрації (незалежно від форми їх зовнішнього вираження), положення яких спрямовано на виникнення, зміну та припинення прав, обов'язків та інтересів приватної особи (осіб), можуть визнаватися адміністративними актами. Юридичне

---

<sup>20</sup> Проект Закону про адміністративну процедуру від 28.12.2018 р. № 9456 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307)

<sup>21</sup> Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#n2>

значення адміністративного акту – відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань) може виражатись у такому:

- спрямованість на виникнення, зміну та припинення прав, обов'язків та інтересів приватних осіб;
- може бути підставою для укладання адміністративних договорів;
- прийняттям адміністративних акту, як правило, завершується більшість заявних адміністративних процедур розгляду звернень громадян;
- шляхом прийняття вказаного адміністративного акту здійснюється реалізація повноважень суб'єкта публічної адміністрації, до якого було подано звернення.

До основних ознак, яких притаманно відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань) як адміністративному актові, необхідно віднести такі: приймається суб'єктом публічної адміністрації – відповідь приймається тим суб'єктом публічної адміністрації, до компетенції якого належить розгляд даної заяви (клопотання); конкретність (індивідуальність) – завжди стосується конкретної (індивідуально-визначеної) справи або питання, якого визначено у заяві (клопотанні) та спрямується на її вирішення; є персоніфікованим актом, тобто є формально обов'язковим для персоніфікованих (чітко визначених) осіб, містить індивідуальні приписи, які стосуються суб'єктивних прав та/чи обов'язків адресатів вказаного акту, оскільки його розраховано на врегулювання лише конкретної життєвої ситуації; зовнішня дія – означає спрямованість дії цього виду адміністративних актів на приватних осіб, їх права, обов'язки та інтереси тощо.

Слід вказати, що в науці адміністративного права немає єдиного підходу до переліку вимог, яким має відповідати адміністративний акт, як і немає єдності з приводу вимог, що висувуються до відповіді за результатами

розгляду заяв (клопотань). Однак, загалом, вимоги до відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань) можна охарактеризувати як певні умови, з якими пов'язується їх чинність.

У будь-якому разі, серед вимог, які висуваються до відповіді суб'єкта публічної адміністрації за результатами розгляду заяв (клопотань), можна виділити такі групи:

- загальні вимоги, яких опосередковано приналежністю до адміністративних актів; спеціальні вимоги, яких визначено законодавством про звернення громадян; вимоги організаційно - технічного характеру;
- формальні (компетенція, процедура видання, форма прийняття) та матеріальні (стосуються змісту, забезпечуючи, як наслідок, узгодження сформульованих у ньому положень зі змістом чинних нормативних актів);
- юридичні (вимоги, які тягнуть за собою юридично значимі наслідки) та неюридичні (вимоги, які не тягнуть за собою юридично значимих наслідків, наприклад, лінгвістичні вимоги, лексичні вимоги, технічні вимоги, логічні вимоги тощо)<sup>22</sup>.

Вбачається, вимоги, яких наведено у ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України<sup>23</sup>, на відповідність яким адміністративні суди перевіряють рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, можна вважати встановленими чинним законодавством загальними вимогами, які висуваються до відповіді суб'єкта публічної адміністрації за результатами розгляду заяв (клопотань) як різновиду адміністративних актів. Спеціальні ж вимоги визначаються Законом України «Про звернення громадян» та інструкціями з діловодства,

<sup>22</sup> Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно - деліктних відносинах: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 202 с.

<sup>23</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918 (в ред. від 15.12.2017 р.).

які затверджуються органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації<sup>24</sup>.

Розглянемо більш детально вимоги, яких викладено у положеннях ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України:

- на підставі, у межах повноважень та у спосіб, яких визначено Конституцією України та законами України (дублює зміст ч. 2 ст. 19 Конституції України). Імператив зазначеного конституційного положення встановлює обов'язок суб'єктів публічної адміністрації дотримуватися принципу законності при здійсненні своїх повноважень: одночасно міститься обов'язок приймати адміністративні акти у випадках, передбачених Конституцією України та законами України (з дотриманням законності); відповідно до наданих повноважень (з дотриманням визначеної компетенції); у спосіб – за встановленою процедурою та формою;

- з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано – адміністративні акти мають прийматися відповідно до мети, встановленої чинним законодавством. Невідповідність мети видання акту або її недосягнення може бути підставою визнання адміністративного акту протиправним;

- обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії) – передбачає, що суб'єкт

---

<sup>24</sup> Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>

публічної адміністрації має встановити та врахувати всі без виключення обставини в кожному конкретному випадку;

- безсторонньо (неупереджено) – суб'єкт публічної адміністрації при прийнятті адміністративного акту має керуватися публічними інтересами, не мати упередженого ставлення до адресата (адресатів) адміністративного акту. З метою забезпечення реального виконання безсторонності при прийнятті адміністративних актів чинним законодавством встановлюються певні обмеження, наприклад, вимоги щодо політичної нейтральності;

- добросовісно – суб'єкт публічної адміністрації при прийнятті адміністративного акту повинен діяти добросовісно, чесно, старанно і сумлінно виконувати свої обов'язки. Добросовісність передбачає обов'язок діяти з щирим наміром до реалізації повноважень, досягнення поставлених цілей і справедливих результатів, з відданістю визначеним законом меті та завданням діяльності, передбачувано, без корисливих прагнень досягти персональної вигоди, привілеїв або переваг через прийняття адміністративного акту;

- розсудливо – означає, що індивідуальний адміністративний акт не може суперечити загальним законам логіки та здоровому глузду, загальноприйнятим моральним засадам суспільства;

- з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації – це положення уособлює зміст ст. 21 та ст. 24 Конституції України та передбачає обов'язок суб'єктів публічної адміністрації забезпечувати однакове ставлення до всіх осіб;

- пропорційно, зокрема, з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовано це рішення (дія). Тобто, при

прийнятті кожного адміністративного акту суб'єкт публічної адміністрації має досягти справедливого балансу між публічними інтересами та інтересами конкретної особи, якої цей акт стосується<sup>25</sup>;

- з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення – в окремих випадках чинним законодавством передбачається право особи брати участь у прийнятті адміністративного акту, з можливістю висловлювати свою думку, подавати документи тощо, які мають враховуватися. Наприклад, громадянин, який звернувся із заявою, має право особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву, та брати участь у перевірці поданої заяви; бути присутнім при розгляді заяви тощо.);

- своєчасно, тобто протягом розумного строку. Вказана вимога включає дві складові – необхідність дотримання встановленого чинним законодавством строку для прийняття адміністративного акту, який може точно визначатись та протягом розумного строку, тобто найкоротшого строку, достатнього для своєчасного (без невинуватих зволікань) прийняття адміністративного акту.

До спеціальних вимог, які висуваються до відповіді на заяву (клопотання), віднесено вимоги, яких визначено законодавством про звернення громадян:

- відповідь на заяву (клопотання) має бути надано вчасно, що означає можливість застосування декількох варіантів термінів: загального (не більше одного місяця від дня надходження заяви (клопотання)) та спеціального (встановлюється у залежності від рівня складності розгляду та вирішення заяви (клопотання): невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання – у випадку, коли заява (клопотання) не потребує

---

<sup>25</sup> Лученко М.М. Принцип пропорційності в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя. 2019. 207 с

додаткового вивчення; не більше 45 днів – максимальний термін надання відповіді);

- відповідь на заяву (клопотання) має бути наслідком об'єктивно прийнятого рішення, що підтверджується перевіреними фактами, які містяться в заяві (клопотанні);

- відповідь на заяву (клопотання) має бути прийнято відповідно до чинного законодавства;

- відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку має надаватися 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, і забезпечення їх виконання, повідомлення громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань);

- негативна відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на законодавство і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення;

- відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) незалежно від форми їх подання має бути письмовою тощо.

Таким чином, відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) є різновидом адміністративного акту суб'єкта публічної адміністрації.

Вказане твердження обґрунтовано тим, що відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) приймається суб'єктом публічної адміністрації в односторонньому порядку, стосуються конкретної справи та спрямовується на її вирішення; її 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; фактично являється проявом повноважень, якими наділено суб'єкта публічної адміністрації.

У цій частині дослідження встановлено, що інститут звернення громадян виконує певні функції (основні напрямки правового впливу на суспільні відносини, що відображають його роль та призначення в регулюванні останніх і здійснюються за допомогою відповідних засобів з метою належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян)<sup>26</sup>. Виокремлено такі функції інституту звернення громадян: - 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 – джерело відомостей для органів державної влади та органів місцевого самоврядування про проблеми громадян; - контрольна – систему 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.

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

---

<sup>26</sup> Міняйло М.П. Соціально-правова сутність інституту права громадян на звернення. Форум права. 2011. № 1. С. 681–689

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.

## РОЗДІЛ 2

### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

#### 2.1 Механізму звернення громадян в Україні та ЄС

Беззаперечно, 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, адже наявність чи відсутність основних прав і свобод людини виступає найбільш яскравим показником ступеня розвитку громадянського суспільства та побудови правової держави. Говорячи ж про 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<sup>27</sup>.

Разом із тим, 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

---

<sup>27</sup> Кравцов М.О. Звернення громадян як механізм публічного діалогу органів державної влади та суспільства. *Державнуправлінські студії*. 2019. № 3 URL : [http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/04/Kravtsov\\_stattia-DUS.pdf](http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/04/Kravtsov_stattia-DUS.pdf)

інформаційною складовою, коли суспільство позиціонувалося «слухняним» об'єктом 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. Мова, насамперед, про відсутність єдиних правових основ комунікативної взаємодії як каналу впливу, за допомогою якого громадяни можуть у той чи інший спосіб впливати на рішення центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, брати участь у процесі їх прийняття та реалізації.

Варто зауважити, що основні нормативні акти, яких 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. Відтак, 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 та співпраці<sup>28</sup>. Також нерозробленою залишається і

---

<sup>28</sup> Бажинова О.А., Кучабський О.Г. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарРІНАДУ «ДокНаукаДержУпр», 2012. № 4(12). С. 196–201

система заохочень та мотивації, що, передусім, є одним із головних чинників гальмування процесу впровадження необхідних змін.

На інституційній пам'яті прямо відображається і тенденція зміни при владі політичних сил, оскільки немає цілісної системи передачі знань і навичок, єдиної бази даних, тому кожна команда починає все з нуля<sup>29</sup>.

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.

Однак на теперішній час можна спостерігати і окремі позитивні зрушення: завдяки активістам та громадським організаціям 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, якого стали позиціонувати як: замовник (customer); співрозробник (codesigner); особа, якої залучено до прийняття рішення (codecision-maker); співпродюсер і постачальник (coproducer and provider); співоцінювач (coevaluator).

---

<sup>29</sup> Якимюк Б.М. Роль комунікативної стратегії у формуванні та реалізації антикорупційної політики України. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 3. С. 323–335.

Крім того, підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом сприяло активізації у 2014 році 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.

Важливо наголосити, що охорона і посилення місцевого самоврядування асоціюється із розбудовою демократії в державі<sup>30</sup>, адже цей процес спонукає громадян самостійно вирішувати власні проблеми та захищати інтереси, одночасно знизивши сфери впливу держави на суспільство. Вказані зміни сприяють вдосконаленню механізму захисту конституційного права громадян щодо звернення до органів місцевого самоврядування. Більше того, практика європейських держав щодо впровадження децентралізованого управління територією свідчить про ефективне залучення громадян до управління місцевими справами шляхом подання звернень.

Разом із тим, 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.

---

<sup>30</sup> Дзвінчук Д.І. Механізми демократії участі: суть та особливості застосування на місцевому рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 14–22.

Як видається, на шляху запровадження європейських інновацій, діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування не повинна звестися 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. Адже 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.

Сфери розгляду звернень громадян торкнулися тенденції оптимізації взаємодії суб'єктів публічної адміністрації під час реалізації наданих їм повноважень через використання єдиних баз даних. Так, необхідність створення системи маршрутизації та інтелектуального опрацювання звернень громадян для зменшення кількості надання формальних відповідей актуалізовано ціллю діяльності Кабінету Міністрів України – людина живе в державі, яка ставить перед собою реалістичні цілі та досягає їх із використанням розумно необхідних для цього ресурсів. Разом із тим, якісне опрацювання звернень громадян є кроком до покращення сервісу, який отримують українці від своєї держави, а те, що громадянин – це клієнт, має стати основою світогляду кожного публічного службовця<sup>31</sup>.

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

---

<sup>31</sup> Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 р. № 188-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#Text>

політичних інтернет-комунікантів, каналів та технічних засобів інформування, інструментів електронного урядування. Отже, в умовах адміністративної реформи ефективність діяльності органів виконавчої влади значною мірою посилюється завдяки можливостям вільного доступу до національних електронних інформаційних ресурсів.

Слід вказати, що 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 – для одержання адміністративних послуг<sup>32</sup>.

Показово, що 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 перепроєктування організаційних структур і процедур, зокрема, щодо інформування громадян про технологію та процедури прийняття та реалізації рішень.

У багатьох дослідженнях автори концентрують увагу на факторах, які свідчать про невідворотність змін у підходах до залучення громадян до вирішення питань, які стосуються державного управління : інформаційна революція (стрімке поширення новітніх комунікаційних технологій через мережу Інтернет); соціальна революція у спілкуванні (динамічний розвиток

---

<sup>32</sup> Єганов В.В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні. *Державне будівництво*. 2012. № 2 URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_7)

мережевих спільнот); економічна революція як наслідок нового поділу праці (знання як основа конкурентоспроможності, «віддалені» робочі місця тощо); демографічна революція<sup>33</sup>.

## 2.2 Запровадження електронних петицій громадяни

Активний пошук ефективних моделей взаємодії з громадянами на теперішній час відбувається і в системі місцевого самоврядування. З цією метою апробуються нові способи діалогу та контролю за місцевою владою, які сприятимуть досягненню об'єктивності, оперативності, відкритості місцевої влади, якнайповнішому забезпеченню реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні публічними справами<sup>34</sup> та втіленню інформаційної свободи, підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

У цьому контексті важливу роль відіграє веб-сайт, що уможливорює істотне підвищення ефективності та результативності різноманітних напрямів діяльності на рівні села чи міста – від надання он-лайн послуг населенню та бізнесу до підготовки, обговорення й прийняття управлінських рішень на локальному рівні. Електронний портал – це засіб реалізації віртуального агентства з надання послуг для громадян. Акумуляція різних електронних ресурсів органів місцевої влади у портал має суттєві переваги:

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

---

<sup>33</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук. редкол.: Ю.В.Ковбасюк (гол.) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т.8 : Публічне врядування / наук. редкол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співгол.) та ін. ; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ. 630 с.

<sup>34</sup> Смелянова А.Г. Конституційне право на участь в управлінні державними справами: проблеми реалізації. *Український науково-теоретичний часопис «Часопис Київського Університету права»*. 2015. № 2015/3. С. 95–99.

- 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. Також 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<sup>35</sup>.

Показово, що на теперішній час усі сучасні інформаційні технології об'єднано під однією загальною ідеєю електронного урядування, яку А.В. Халецький представляє у вигляді чотирьох послідовних етапів:

1. Створення єдиного порталу, який містить різні інформаційні ресурси, доступні на певному сервері для цілодобового ознайомлення громадян.
2. Забезпечення зворотного зв'язку, який може мати вигляд надання громадянам можливості одержання різних довідок та інформації, а також вивчення різних аналітичних матеріалів і новин про діяльність того

<sup>35</sup> Ditkowska M., Oliychenko I. E-government as an instrument of managing the development of socio-economic systems. *Problems and prospects of economics and management: scientific journal* . 2017. № 4. С. 69–75.

або іншого органу управління. На даному етапі передбачається надання громадянам можливості заповнення різних електронних документів для полегшення процедур сплати податків, одержання ліцензії, реєстрації тощо.

3. Налагодження взаємодії представників органів державного й місцевого самоврядування з громадянами в режимі реального часу, поява сервісу здійснення оплати різних послуг державним структурам і регіональним порталам, які поєднують державні послуги й послуги недержавного сектору.

4. Трансформація уряду, що передбачає створення електронної інфраструктури державного управління на основі єдиних стандартів і додання урядовому порталу статусу єдиного пункту доступу до всіх послуг – як для громадян, так і для бізнесу. Вказаний етап передбачає значне збільшення інтерактивності інформаційних ресурсів, що дозволить більшою мірою залучити громадян до державотворення та державного управління та процесу прийняття рішень «від задуму до імплементації»<sup>36</sup>.

Видається, загалом 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. При цьому, подальша 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,

---

<sup>36</sup> Халецький А.В. Система взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: Державне управління. 2010. № 2. С. 129– 135.

значна кількість органів державної влади та органів місцевого самоврядування звернулася до системного управління інноваціями.

Як зазначає О.А. Піддубчак, існування формату Веб 2.0 дозволяє виділити кілька основних аспектів: 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. Саме тому основною відмінністю Уряд 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<sup>37</sup>.

Слід зазначити, що в країнах Європейського Союзу 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. Як зазначають експерти, саме такі прості речі, як електронні опитування громадської думки чи онлайн нотатки/звернення громадян дають змогу вивчати думку громадян та ефективно враховувати її під час планування місцевого розвитку.

Одним із елементів «Smart City» є запровадження практики краудсорсингу. Необхідно зазначити, що практика краудсорсингу (від англ. Crowd натовп і sourcing –джерело, використання ресурсів) є інноваційною

---

<sup>37</sup> Піддубчак О.А. Нові форми комунікації державних інститутів та громадянського суспільства в контексті впровадження «електронного уряду». *Державне управління: теорія та практика*. 2011.№ 1 URL: [http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2011\\_1/txts/Piddubchak.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2011_1/txts/Piddubchak.pdf)

системою управління, технологією віртуальної соціальної взаємодії органів публічної адміністрації та споживачів владних послуг (населення, окремих осіб), яка забезпечує останнім можливість брати участь у процесі прийняття державних управлінських рішень на стадіях їх опрацювання, прийняття та реалізації.

Відзначимо, що за рахунок застосування краудсорсингу досягається нова якість зворотного зв'язку: громадяни, приймаючи відповідні умови співробітництва, більш відповідально ставляться до функцій, які вони виконують. Крім того, можна формувати із найбільш активних та досвідчених громадян окремі групи (наприклад, аналітичні) тощо<sup>38</sup>.

Акцентуючи увагу на збудованій Урядом так званій «стратегії інноваційного та ефективного управління», можемо справедливо констатувати, що в Україні використання можливостей краудсорсингу репрезентовано практикою подання колективних он-лайн звернень – петицій. Відзначимо, що процес підготовки до введення в Україні практики електронних петицій розпочався ще у 2009 році, коли Україна, як і інші держави, що є учасниками Ради Європи, отримала Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасникам з електронної демократії. Серед іншого, Рекомендації передбачали необхідність запровадження системи електронних петицій як дієвого механізму співпраці влади та суспільства.

Так, 02.07.2015 року законодавчо затверджено зміни до ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», у зв'язку з якими практику функціонування публічної адміністрації доповнено таким різновидом звернення, як електронна петиція, що спричинено використанням інформаційно-комунікативних технологій в усіх сферах суспільних відносин [340]. Відповідно, законодавчо було встановлено, що електронна петиція є

---

<sup>38</sup> Кравченко Т. Інноваційні інструменти реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2015. Вип. 2 URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2015\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_2_22)

особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування, а також регламентовано порядок подання та розгляду електронних петицій<sup>39</sup>.

Видається, основною домінантою запровадження електронних петицій у практику функціонування публічної адміністрації є зменшення соціального напруження, відновлення діалогу між органами публічної адміністрації та громадянами, сприяння оперативному реагуванню органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на суспільні виклики та ініціативи.

Показово, що із запровадженням електронних петицій громадяни отримали новий інструмент спілкування з державою з метою розв'язання суспільно значущих питань. Що стосується безпосередньо органів місцевого самоврядування, то слід вказати, що електронні петиції можуть бути ефективним інструментом звернення уваги місцевих рад на локальні проблеми та шляхи їх вирішення<sup>40</sup>. Якщо ж говорити про ситуацію щодо вираження громадської думки, то електронні петиції цілком можуть замінити різноманітні соціологічні опитування «сумнівного походження», хоча й будуть відображати думку не всіх верств населення, а лише тих, хто має доступ та користується мережею Інтернет.

Однак, варто врахувати й небезпеки електронних петицій: зловживання та можливе маніпулювання електронними петиціями, коли певні особи чи групи осіб намагаються використати петиції в особистих цілях, зокрема, пропонуючи відверто популістичні пропозиції, і, таким чином, дискредитують вказаний інструмент безпосередньої демократії.

---

<sup>39</sup> Решота В.В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2015. Вип. 15, Т. 1. С. 91–94.

<sup>40</sup> Колесников О.В. Основи наукових досліджень. 2-ге вид. випр. та доп. Навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 144 с

У цьому аспекті також 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.

Сказане 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 онлайн-опитувань), 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 тощо.

Повертаючись до попередньої дилеми та враховуючи риси інформаційного розвитку місцевої громади, видається, основним принципом має бути ступінь забезпечення інтерактивності громадськості, тобто залучення жителів до процесу прийняття рішень у режимі он-лайн, у зв'язку із чим важливим є показник активності інтернет-користувачів. Разом із тим, незважаючи на стрімке зростання української інтернет-аудиторії, видається, на теперішній час критично важливим фактором модернізації механізму звернення громадян в Україні на шляху до європейського співтовариства є індивідуалізація діалогу, що пояснюється незавершеністю процесів політичної структуризації суспільства та необхідністю посилення відкритості та прозорості підготовки та прийняття державно- управлінських рішень<sup>41</sup>.

З іншого боку, досі не зрозуміло, як часто та інтенсивно використовуються створені інструменти інститутами громадянського суспільства для комунікації з органами державної влади та місцевого самоврядування з метою участі в управлінні державними справами. При цьому, найвагомим завданням для поширення е-демократії переважна більшість громадян визнає боротьбу з корупцією в органах виконавчої та судової влади.

Однак слід наголосити, що шляхом упровадження інформаційного врядування досягаються значні позитивні чинники: 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.

---

<sup>41</sup> Котляревська Г.М. Окремі аспекти модернізації механізму звернення громадян в Україні на шляху до європейського співтовариства. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 10–11 лютого 2017 р. Одеса : ГО«Причорноморська фундація права», 2017. С. 82–86.

Отже, важливим та необхідним аспектом розвитку інституту звернення громадян в Україні стало запровадження системи е- урядування в Україні. Однак, враховуючи численні недоліки та перешкоди, 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.

На жаль, на теперішній час електронне урядування в Україні є фрагментарним та відірваним від реальних потреб громадян: замість електронізації найбільш затребуваних державних послуг електронізуються лише ті, які є цікавими самим держустановам.

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<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Тур М. Комунікативна влада: утопія чи реальність? *Цінності громадянського суспільства і моральний вибір: український досвід*. 2006. № 1. С. 211–220.

Разом із тим, на теперішній час нагальною є потреба розширення доступу громадян до електронної мережі, 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)<sup>43</sup>.

Здійснювати ефективну взаємодію (мати «зворотній зв'язок») з громадянами у процесі формування та реалізації державної політики, органи державної влади мають, зосереджуючись на створенні та веденні діалогу з основними цільовими аудиторіями та якісному наданні адміністративних послуг. І в цьому аспекті необхідно вказати, що застосування інформаційно-комунікаційних технологій як сучасного інструменту реагування на звернення громадян дає змогу інтенсифікації рівня взаємодії, активізує потенціал збільшення масштабу, широти та глибини усіх механізмів взаємодії держави та суспільства (насамперед, інституту звернення громадян) в процесі формування та реалізації державної політики. Однак, незважаючи на сподівання, використання електронних технологій для формування якісного публічного адміністрування, підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян, залишається ще новинкою, і прикладів належної практики тут ще небагато. Проте досвід свідчить, що використання електронних технологій та впровадження електронного урядування сприяють до позитивних змін забезпечення права громадян на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Зважаючи ж на той факт, що однією із найважливіших проблем сучасного суспільного розвитку є питання взаємовідносин держави і громадянина в умовах формування ефективних національних та міжнародних

---

<sup>43</sup> Frequency of Internet access: daily. Eurostat. Available at: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction>

інструментів захисту прав і свобод людини (адже наявність чи відсутність основних прав і свобод людини виступає найбільш яскравим показником ступеня розвитку громадянського суспільства та побудови правової держави), на шляху створення вискоєфективного та дієвого забезпечення механізму звернення громадян науковцям та практикам доведеться докласти ще чимало зусиль та подолати немало перешкод: недостатню сформованість нормативно-правового забезпечення, недостатній рівень національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, низький рівень фінансування й ефективності використання наявних ресурсів, низький рівень інформатизації, недостатній рівень володіння інформаційно - комунікаційними технологіями серед державних службовців та громадян у цілому, складний процес адаптації громадян до соціальних інновацій.

Однак наша держава 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<sup>44</sup>, залучаючи громадян до активної участі в управлінських процесах через різні форми суспільно-політичного самовираження. І в цьому аспекті необхідно акцентувати увагу на тому, що саме звернення громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування є невід'ємним чинником демократизації всієї системи публічного управління, її відкритості, результативності та ефективності. Більше того, звернення – не лише адміністративно-правовий механізм забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів осіб та громадян, а й дієвий спосіб контролю за законністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та підвищення ефективності, а також результативності їх діяльності.

---

<sup>44</sup> Турута О.В. Юридичний механізм забезпечення реальності прав і свобод громадян. *Форум права*. 2010. №2. С. 519–523.

Як видається, звернення громадян, будучи суб'єктивним конституційним правом, є формою участі в управлінні як державними справами загалом, так і місцевими справами, є джерелом інформації про ефективність та результативність функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також та рівня довіри до них. При цьому, окреслення основних перспектив модернізації механізму звернення громадян в Україні на шляху до європейського співтовариства, з певним абстрагуванням, дає змогу підтвердити обумовленість недоліків інституційно-функціональної організації влади сталою правовою неврегульованістю. Разом із тим, критично важливим фактором модернізації механізму звернення громадян в Україні на шляху до європейського співтовариства є індивідуалізація діалогу, що пояснюється незавершеністю процесів політичної структуризації суспільства та необхідністю посилення відкритості та прозорості підготовки та прийняття державно- управлінських рішень.

### РОЗДІЛ 3

## ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ (ДОСВІД ЄС)

### 3.1 Зміни законодавства України та адаптація до норм ЄС

На теперішній час, намагаючись зберегти свою незалежність та самобутність, наша країна обрала шлях демократизації правової системи, взявши 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.

Беззаперечно, реалізація стратегічного курсу на інтеграцію України до європейського політичного, економічного та правового простору<sup>45</sup> 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.

Разом із тим, 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

---

<sup>45</sup> 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.

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.

Водночас, за результатами оцінки системи державного управління в Україні, якої проведено програмою SIGMA, рівень розвитку даної сфери не відповідає стандартам держав-членів ЄС. При цьому, експерти констатують проблеми якості адміністративного законодавства (його складність, суперечливість, нечіткість), правову невизначеність у прийнятті адміністративних рішень (відсутність загального закону про адміністративні процедури) тощо. Чимало фіхівців вказують, що, вітчизняне адміністративне законодавство не гарантує дотримання державою принципу верховенства права, не сприяє підзвітності останньої у забезпеченні прав громадян та поважного до них ставлення.

Аналіз сталих наукових доробок дозволяє стверджувати, що на теперішній час модернізація сфери публічного адміністрування потребує комплексного підходу<sup>46</sup>: не тільки еволюціонування у напрямі розроблення досконалого за європейськими мірками законодавства, а й створення сприятливих умов для реалізації прогресивних законодавчих положень на практиці. Однак, як свідчать показники індексу європейської інтеграції країн Східного Партнерства 2015-2016, саме запровадження стандартів ЄС на різних рівнях є слабким місцем України. До того ж, спостерігається загальна тенденція втрати Україною позиції лідера європейської інтеграції серед країн цього регіону. Таким чином, обґрунтованою видається позиція

---

<sup>46</sup> Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с

Н.П. Каменської, яка вказує, що нинішні державні заходи стосовно адаптації національного законодавства характеризуються, здебільшого, неефективністю та формальністю. 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<sup>47</sup>.

Показово, що у межах глобалізаційних та інтеграційних процесів правові системи багатьох країн світу зазнають змін, доповнень та зближення шляхом апроксимації. Україна не стала виключенням з правил. При цьому, задекларувавши курс демократичної розбудови суспільства та держави та ставши учасником багатьох євроінтеграційних процесів, Україна проявила надзвичайно високий рівень державної свідомості та готовності до кращих, позитивних змін на шляху до становлення як сучасної європейської країни, визнавши необхідність проведення адміністративної реформи.

Беззаперечно, 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 з *acquis communautaire*<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Основи демократії. Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / За заг. ред. А. Колодій. Київ : Ай-Бі, 2002. 684 с

<sup>48</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21.

Не можна не сказати, що *acquis communautaire* є достатньо динамічним явищем, яке постійно охоплюється новими сферами (обсяг *acquis* оцінюють приблизно в 97 тисяч сторінок Офіційного вісника Європейських Співтовариств (Official Journal) або близько 20 тисяч актів<sup>49</sup>). При цьому, на жаль, в офіційних документах інститутів ЄС, враховуючи досить широкий спектр принципів, концепцій, доктрин та понять, які складають основу *acquis communautaire*, в повному обсязі не розкривається обсяг та зміст *acquis communautaire*, а в наукових працях зарубіжних та вітчизняних науковців поняття «*acquis communautaire*» має дещо узагальнений вигляд. Наприклад, словник понять і термінів у сфері європейської інтеграції, який знаходиться на офіційному сайті ЄС, визначає «*acquis communautaire*» як «сукупність загальних прав і обов'язків, дотримання яких об'єднує країни-члени ЄС».

К.В. Смирнова, досліджуючи джерела права ЄС, зазначає, що *acquis communautaire* включає джерела права ЄС, сукупність правових актів незобов'язального характеру, доктринальні поняття, рішення Суду ЄС, рекомендації та домовленості, у тому числі і в рамках Європейської політики сусідства, які виникли за часи існування європейських інтеграційних об'єднань та мають беззастережно сприйматися державами-членами та державами-аплікантами на вступ до ЄС.

Не зважаючи на складність і комплексність вказаної юридичної категорії, її певну історичну мінливість, для країн, які обрали європейський вектор розвитку, *acquis* 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 *acquis* у

---

<sup>49</sup> *Acquis communautaire* та реформування законодавства України URL : <http://parlament.org.ua/2004/03/27/acquis-sommunautaire-tareformuvannya-zakonodavstva-u/>

національні правові системи є необхідною умовою завершення процесу приєднання країни до ЄС.

Видається, наближення законодавчої бази не тільки до принципів, а ще й до загального правового масиву ЄС для України не є явищем новим. Адже питання адаптації українського законодавства до законодавства ЄС має давню історію: ст. 51 (1) Угоди про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами і Україною (підписаної ще у 1994 р.) акцентує увагу на важливості зближення законодавства України і законодавства ЄС та закріплює обов'язок України вжити «заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведено у відповідність до законодавства Співтовариства». Тобто, майже 25 років тому Україна стала на шлях євроінтеграційного зближення своїх правових надбань, зберігши таку тенденцію і на теперішній час. При цьому, напрацювання нормативної бази, що має бути наближеною до *acquis communautaire*, у першу чергу, слід проводити у сфері публічного управління.

Слід зазначити, що реформування та наближення законодавства України до законодавства ЄС – лише одна з багатьох ланок наближення до *acquis communautaire*. Інша важлива сторона – це впровадження європейських актів, а саме найновіших та найнеобхідніших регламентів та/або директив. При цьому, лише точно перекладені терміни європейського законодавства чи знайдені адекватні замітники (якщо такого терміну в українській мові не існує) можуть забезпечити ефективну реалізацію положень директив в Україні<sup>50</sup>.

Повертаючись до попередньої дилеми, зауважимо, що науково - практичні розробки вітчизняних вчених-адміністративістів переважно

---

<sup>50</sup> Межі імплементації *acquis communautaire* в Україні у сфері охорони довкілля : аналітичний документ. Ресурсно -аналітичний центр «Суспільство і довкілля». 2016. 29 с.

спрямовано на вивчення управлінського досвіду ЄС у загальному аспекті: принципам належного урядування, теоретичним питанням адміністративної процедури, кодифікації адміністративно-процедурного законодавства тощо. Безумовно, результати подібних напрацювань мають вагоме значення у якості орієнтирів якісного проведення в Україні євроінтеграційних процесів. Разом із тим, вітчизняна законотворчість позначається певною стихійністю, несистемністю (не завжди є чітке бачення, яких результатів потрібно досягнути і як це зробити), незорієнтованістю на практику застосування та її вивчення. Як вбачається, ефективне запровадження європейських здобутків, тематичних концептуальних ідей у практичну площину потребує проєкціювання досвіду ЄС на конкретні галузі публічного адміністрування, у тому числі, взаємовідносини публічної адміністрації з приватними особами<sup>51</sup>.

У зв'язку з чим виникає необхідність у межах предмета дослідження перевірити відповідність вітчизняного законодавства про звернення громадян ключовим засадам Європейського адміністративного простору, а також розробити рекомендації, яких спрямовано на вирішення тематичних проблем у процесі проведення адміністративної реформи в Україні.

Показово, що законодавство ЄС не містить прямої вимоги європеїзації даного сектора публічного адміністрування. Разом із тим, взаємовідносини «публічна адміністрація – фізичні та юридичні особи» все ж знаходяться у полі зору органів ЄС. Така ситуація зумовлена природньою необхідністю створення середовища, в якому державам - членам ЄС комфортно ефективно взаємодіяти. Реалізація спільної політики вимагає від цих держав створення публічної адміністрації, здатної забезпечувати виконання взятих ними в результаті спільних домовленостей зобов'язань, що передбачають єдині у ЄС стандарти.

---

<sup>51</sup> Бортников В. Особливості участі громадян в концептуальних моделях демократії. *Політичний менеджмент*. 2007. № 3. С. 38–50

Як зазначає Н.П. Каменська, квінтесенцією уніфікованих європейських вимог до управлінської сфери є п'ять основних принципів належного урядування, яких викладено у Білій книзі Європейського урядування (2001 р.)<sup>52</sup>: відкритість, участь, підзвітність, ефективність, узгодженість.

В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь та А.А.Пухтецька акцентують увагу на тому, що кожен із цих принципів сприяє утвердженню демократії та верховенства права у державах-членах ЄС і застосовується на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному та локальному.

Разом із тим, решта принципів, які входять до складу європейської концепції належного урядування, як видається, мають похідний характер, оскільки тією чи іншою мірою уточнюють їх зміст. З огляду на сказане, враховуючи ключові висновки та рекомендації програми SIGMA щодо удосконалення державного управління в Україні, вказані принципи доцільно застосувати як базові критерії оцінки якості вітчизняних законодавчих актів, що стосуються звернень громадян.

Так, принцип відкритості, зокрема, охоплює право на доступ до інформації, якого прямо закріплено у положеннях Хартії основних прав Європейського Союзу. Процедурні питання реалізації даного права регламентовано Європейським кодексом належної адміністративної поведінки<sup>53</sup>. Відповідно до постанови Європейської комісії, Європейських Парламенту та Ради від 30.05.2001 р. № 1049/2001 «Про доступ громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії»,

<sup>52</sup> European Governance. A White Paper / Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final (Brussels, 25.07.2001) URL :[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf)

<sup>53</sup> The European Code of Good Administrative Behavior (published in the Official Journal of the European Communities: OJ L 267, 20.10.2000) URL : [http://ec.europa.eu/transparency/code/\\_docs/code\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_en.pdf)

відкритість дозволяє громадянам брати активнішу участь у процесі підготовки рішень; сприяє зміцненню демократії та поваги до фундаментальних прав, передбачених ст. 6 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору; сприяє прозорості прийняття рішень інституціями ЄС. У вузькому розумінні відкритість означає принципову можливість доступу до інформації, у тому числі, через процедуру звернення громадян.

Видається доцільним проаналізувати з точки зору принципу відкритості базові законодавчі акти України, що стосуються звернень громадян 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.

Очевидно, що будь-яке звернення є формою закріплення і передачі інформації. Підтримуємо думку Н.П. Каменської щодо того, що реалізація права на звернення до публічної адміністрації є безпосередньо пов'язаною з реалізацією права на інформацію, що знаходиться у володінні цих органів.

Спеціальними законодавчими актами, що визначають основні засади доступу до інформації вказаного різновиду, є Закон України «Про доступ до публічної інформації» та Закон України «Про інформацію»<sup>54</sup>. Аналізую їх положення, які стосуються забезпечення реалізації права на інформацію, констатуємо проблематичність запровадження на теренах України деяких принципів, що окреслюють межі поширення публічної інформації (максимального розкриття, обмеженої сфери винятків, розкриття інформації створює прецедент (оприлюднення має перевагу). Видається, за загальним правилом, публічна інформація має бути відкритою, а перелік випадків не

---

<sup>54</sup> Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657- XII. *Відомості Верховної Ради України*.1992. № 48. Ст. 650.

розкриття суб'єктами владних повноважень такої інформації повинен бути вичерпним.

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.

Слід вказати, що 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 може належати інформація: що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню 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 оперативно-розшукової, 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. На законодавчому рівні закріплено лише, що до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені відомості: про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; про факти порушення прав і свобод людини, включаючи інформацію, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язаних з політичними репресіями, Голодомором 1932 -1933 років в Україні та іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; щодо діяльності державних та комунальних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі або територіальній громаді, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарському товариству, частка держави або територіальної громади в якому становить 100 відсотків, що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону; інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України<sup>55</sup>.

Видається, закріплення переліку категорій даних, що можуть належати до інформації з обмеженим доступом, є необхідною умовою

---

<sup>55</sup> Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657- XII. *Відомості Верховної Ради України*.1992. № 48. Ст. 650

запобігання випадкам безпідставного обмеження доступу до інформації, що знаходиться у володінні владних органів. Своєю чергою, детальний опис інформації з обмеженим доступом (її різновидів) у законодавчих актах країн ЄС є загальноприйнятою практикою законотворення<sup>56</sup>.

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Разом із тим, на теперішній час за межами законодавчого регулювання залишається порядок віднесення тих або інших відомостей до інформації з обмеженим доступом. Труднощі виникають також і щодо запровадження на практиці принципу – обов'язку оприлюднювати інформацію. Органи публічної адміністрації не повною мірою поширюють інформацію про свою діяльність, у тому числі, через мережу Інтернет. У зв'язку із чим у правозастосуванні спостерігаються непоодинокі випадки порушень окремих положень Закону «Про доступ до публічної інформації», зокрема, щодо оприлюднення інформації розпорядниками та реєстрації документів розпорядника інформації (у частині неоприлюднення суб'єктами владних повноважень актів індивідуальної дії; не поширення інформації про створені та отримані публічною адміністрацією документи.).

---

<sup>56</sup> Про доступ до інформації: Закон Чехії від 11.05.1999 р. / англ. переклад ГО «Відкрите суспільство»; проект «Otevrete.cz» URL: <http://www.otevrenaspolecnost.cz/pravo-na-informace>

Видається, проблеми нормативної невизначеності, декларативність окремих законодавчих положень створюють перешкоди на шляху повноцінної реалізації фізичними та юридичними особами права на публічну інформацію. Щоб звернутися із запитом на публічну інформацію, необхідно бути поінформованим про наявність запитуваних даних (документів) взагалі та у окремого розпорядника інформації, зокрема. Вказані обставини є переконливим доказом непрозорості діяльності органів публічної адміністрації, відмежовування останньої від контролю з боку приватних осіб, існування сприятливих умов для зловживань чиновників у ході прийняття адміністративних рішень тощо.

### **3.2 Петиція у механізмі дотримання демократії**

Разом із тим, забезпечення реального доступу до інформації є однією із ключових складових демократичної форми відносин «держава – суспільство, громадянин»<sup>57</sup>, 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.

Зміст принципу участі передбачає залучення громадян до процесу прийняття рішень «від задуму до імплементації». Видається, з більшим залученням громадськості приходить більша відповідальність.

Що стосується 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

---

<sup>57</sup> Романов Р. «В пошуках досконалої моделі правового регулювання доступу до інформації...» URL:<http://library.khpg.org/index.php?id=968017006>

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.

Крім того, правоохоронні функції таких ініціатив свідчать про активне намагання їх авторів контролювати правомірність функціонування органів публічної адміністрації щодо тих або інших приватних інтересів.

Враховуючи положення ст. 8 Рекомендацій CM/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про належну адміністрацію від 20 червня 2007 р. щодо участі приватних осіб у підготовці та прийнятті адміністративних рішень, зміст принципу участі можна звести до «права бути вислуханим». Межі вказаного права є окресленими Резолюцією<sup>58</sup>: приватній особі надається можливість бути вислуханою у ході адміністративної процедури, тобто вона може надавати факти та аргументи, і там, де це прийнято, пред'являти докази. Слід вказати, що у пояснювальній записці до Резолюції зауважується, що вказаний принцип застосовується тільки до адміністративних актів, які за своїм характером «несприятливо» впливають на права, свободи або інтереси відповідної особи.

Видається, щоб забезпечити реалізацію демократичних стандартів участі фізичних та юридичних осіб у вирішенні адміністративних справ, Україна має створити недекларативні умови ефективного використання такого права на практиці. Йдеться не тільки про дієві правові механізми доступу до публічної інформації в індивідуальному порядку, а й про передбачуваність процедури розгляду та вирішення справ за зверненнями громадян, доступність інформації про власні права у ході адміністративної

---

<sup>58</sup> On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities: Resolution № (77) 31, adopted by the Committee of Ministers on 28.09.1977 at the 275th meeting of the Ministers' Deputies URL : [http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution\\_\(77\)31.pdf](http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_(77)31.pdf)

процедури. Сказане зумовлює необхідність констатувати відсутність в Україні законодавчої бази, яка здатна забезпечувати реальну можливість участі фізичних та юридичних осіб у справах за зверненнями до публічної адміністрації.

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. Видається, саме відсутність Адміністративно-процедурного кодексу України призводить до чіткого врегулювання порядку реалізації права на звернення та діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування. 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 р.; Порядок розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України, затверджений Наказом Міністерства внутрішніх справ від 2017 р. тощо).

Варто акцентувати увагу і на тому, що у зв'язку з відсутністю досконалого адміністративно-процесуального механізму взаємодії адміністративних органів з приватними особами, маємо низку перешкод для розвитку розглядуваної сфери у напрямі європейських стандартів: не врегульованість процедури розгляду та вирішення звернень юридичних осіб до публічної адміністрації; надто абстрактна регламентованість Законом

України «Про звернення громадян» права фізичних осіб –заявників на участь у відповідних адміністративних процедурах.

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. Постає логічне запитання: як часто заявники скористалися таким правом? На веб-сайтах публічної адміністрації, в засобах масової інформації є відсутніми відомості про категорії та кількість осіб, що реалізували право на звернення. Вивчення ж практики правозастосування дає підстави зробити невтішний висновок означені дані з боку органів виконавчої влади і місцевого самоврядування досить рідко підлягають узагальненню та аналізу. Дієвість права на участь заявників в адміністративній процедурі за їх зверненнями фактично не контролюється державою. Складається враження, що дане право завуальовано підміняється можливістю авторів відповідних ініціатив звертатися до посадових осіб адміністративних органів на особистих прийомах. Однак у таких випадках публічна адміністрація порушує провадження за зверненням, але не вирішує його по суті. На особистому прийомі уповноважена посадова особа фіксує факт прийняття звернення, проте не озвучує власну позицію щодо його вирішення. За таких обставин заявник позбавлений можливості надати об'єктивні

контраргументи, якщо питання вирішується не на його користь. Як наслідок, паритетного діалогу між особами – заявниками та суб'єктом влади, як видається, не відбувається.

Зміст принципу підзвітності у Білій книзі Європейського урядування розкривається з інституційної точки зору. Так, кожен з органів ЄС повинен пояснювати і брати відповідальність за те, що він робить для Європи. Вказаний контекст передбачає під названим принципом розуміти комплекс взаємовідносин і механізмів контролю<sup>59</sup>. Так, підзвітність передбачає відповідальність кожного органу публічного адміністрування за дії (бездіяльність), а також прийняті рішення. Як критерій оцінювання, розглядуваний принцип є показником рівня раціоналізації внутрішньої роботи публічної адміністрації, від організації якої безпосередньо залежить ефективність діяльності органів влади назовні. З огляду на сказане, вітчизняне законодавство про звернення громадян 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 доцільно проаналізувати за двома параметрами: 1) чіткість регламентації законами взаємовідносин громадян із органами публічної влади; 2) дієвість механізму персональної відповідальності за порушення законодавства України про звернення громадян.

Видається, на теперішній час в Україні простежується не сформованість чіткого процедурного поля для співпраці адміністративних органів із заявниками (скаржниками, запитувачами). Водночас, європейські держави неабияку увагу приділяють систематизації, стандартизації та

---

<sup>59</sup> Куюмджиева А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства (грудень 2010 р.) : проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні URL : <http://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true>

уніфікації правил вирішення публічною адміністрацією справ за зверненнями.

Вчені та практики повсякчас звертаються до європейського прикладу та констатують нагальну потребу впорядкування процедур «позитивної» управлінської діяльності. Серед країн, де діють кодифіковані акти, яких присвячено адміністративним процедурам за зверненнями, необхідно назвати Австрію, Болгарію, Грузію, Данію, Іспанію, Італію, Естонію, Казахстан, Португалію, Польщу, Нідерланди, Німеччину, Угорщину, Югославію тощо. Такі закони є засадничим підґрунтям організації взаємовідносин виконавчої влади та місцевого самоврядування з приватними особами.

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 особами; відшкодуванні адміністративним органом заподіяної ним правам та законним інтересам приватних осіб шкоди. При цьому, перегляд класифікаційних груп стандартів належної адміністрації свідчить про спрямованість європейських нормативів на усунення порушень, запобігання їх виникненню, а не покарання порушників. 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.

Показово, що Закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації» передбачають, що посадові особи органів публічної адміністрації притягаються до дисциплінарної, цивільної, адміністративної, кримінальної відповідальності. Однак вказані нормативно-правові акти не містять конкретних санкцій за протиправні діяння у сфері звернень громадян, мають відсильний характер, характеризуються декларативністю та нечіткістю регламентації питань юридичної відповідальності за порушення законодавства України про звернення громадян.

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»).

Нормативна регламентованість адміністративної відповідальності посадових осіб публічної адміністрації за порушення Закону України «Про звернення громадян» також викликає занепокоєння. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення містить лише одну статтю, що стосується порушення Закону України «Про звернення громадян» – ст. 2123 «Порушення права на інформацію та права на звернення». Згідно її

положень, за незаконну відмову у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян» передбачено санкції у вигляді накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Разом із тим, повторне протягом року вчинення вказаного порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин.

Очевидно, що за вказаних обставин юридичних підстав для притягнення особи, яка здійснила, наприклад, неналежний розгляд звернення громадянина, до адміністративної відповідальності немає.

Разом із тим, положення щодо кримінальної та цивільної відповідальності за порушення Закону України «Про звернення громадян» також не набули належного розвитку у вітчизняному законодавстві. Так, кримінальну відповідальність за порушення Закону України «Про звернення громадян» окреслено не чітко. Тим не менше, детальний аналіз правових приписів чинного законодавства України дозволяє дійти висновку, що подання громадянином звернення, яке містить заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі, є кримінальним правопорушенням та карається штрафом від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого. Видається, до порушень законодавства про звернення громадян, за які законодавством України передбачено кримінальну відповідальність, необхідно також відносити протиправні дії, яких можливо кваліфікувати за ст. 364 (зловживання владою

або службовим становищем), ст. 3652 (зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги), ст. 366 (службове підроблення) та ст. 367 (службова недбалість) Кримінального кодексу України.

Разом із тим, видається, запровадження інноваційних інформаційних технологій у сферу забезпечення механізму звернення громадян в Україні на теперішній час має здійснюватися поряд із підвищенням комп'ютерної освіченості громадян, що сприятиме реалізації можливості інтерактивного знаходження та усунення прогалин і протиріч, які дестабілізують ситуацію, породжують напруженість та знижують рівень довіри громадян до органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх авторитету, і зрештою впливають на ефективність та результативність демократизації державного ладу.

Отже, 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<sup>60</sup>. Однак впровадження таких ініціатив не є миттєвим і потребує як часу, так і значних зусиль, пов'язаних з адаптацією вже існуючого українського законодавства.

Видається, що саме за наведених умов відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування стане не лише стратегічними завданнями адміністративної реформи, а й об'єктивною реальністю, що сприятиме формуванню нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

---

<sup>60</sup> Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода, Міжнародний документ від 27.06.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.

Виходячи ж із наведених суджень, кардинальні тенденції, котрі 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. І 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 слід вказати, що попри багатоаспектність та достатню своєрідність, у сфері адміністративно- правового забезпечення механізму звернення громадян [264] в Україні існує ще чимало питань, які потребують уточнення або нагального вирішення.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі досліджується проблема, 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:

1. Здійснено науковий аналіз доктринальних положень адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні в кореляції з процесами запровадження людиноцентриського типу владно-суспільної взаємодії в контексті євроінтеграційних процесів, що відбуваються в державі. Акцентовано увагу на відсутності комплексних наукових робіт, присвячених безпосередньо проблематиці адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні, які б у повній 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;

2. Переосмислення наявних наукових досліджень, які стали науково-методологічним підґрунтям дослідження питання адміністративно-правового забезпечення механізму звернення громадян в Україні;

3. Доведено, що звернення громадян є: по-перше, 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;

4. По-друге, способом формування правосвідомості громадян, що є запорукою становлення громадянського суспільства;

5. По-третє, формою участі населення в державному управлінні та вирішенні державних та громадських справ, шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність суб'єктів владних повноважень;

6. Виокремлено 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;

7. Визначено індивідуальний акт в якості елементу правового регулювання звернень громадян як офіційне рішення суб'єкта владних повноважень за наслідками об'єктивного розгляду та вирішення звернення, якого прийнято і засновано на нормах адміністративного права. Обґрунтовано необхідність розробки та прийняття нормативно - правових актів, яких було би спрямовано на нормативне врегулювання звернень.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України: підручник. За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків, 2004. 480 с.
2. Аналітична записка про стан роботи зі зверненнями громадян Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України у 2019 році URL : <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ef3247cf-bc49-4693-8007-eeebbfd9540e&title=AnalitichnaZapiskaProStanRobotiZiZvernenniamiGromadianU2019-Rotsi> (дата звернення: 15.10.2023 р.)
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. Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2011. 203 с
5. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / За заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 278 с.
6. Бортников В. Особливості участі громадян в концептуальних моделях демократії. *Політичний менеджмент*. 2007. № 3. С. 38–50
7. Бажинова О.А., Кучабський О.Г. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарРІНАДУ «ДокНаукаДержУпр», 2012. № 4(12). С. 196–201
8. Дзвінчук Д.І. Механізми демократії участі: суть та особливості застосування на місцевому рівні. *Теорія та практика державного*

- управління*. 2016. Вип. 1. С. 14–22.
9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук. редкол.: Ю.В.Ковбасюк (гол.) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т.8 : Публічне врядування / наук. редкол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співгол.) та ін. ; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ. 630 с.
  10. 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.
  11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с
  12. Соболев В.А. Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства: автореф. дис. ... канд. наук. з держ. управління. Київ, 2014. 23 с
  13. Решота В.В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2015. Вип. 15, Т. 1. С. 91–94.
  14. Романов Р. «В пошуках досконалої моделі правового регулювання доступу до інформації...» URL: <http://library.khpg.org/index.php?id=968017006>
  15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141
  16. Костюкевич О.К. Про функції права громадян на звернення. *Право і Безпека*. 2009. № 1. С. 194–197.
  17. Колесников О.В. Основи наукових досліджень. 2 -ге вид. випр. та доп. Навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 144 с
  18. Конституційне право громадян на звернення до органів державної

- влади: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 04.04.2012 р.  
 № n0006323-12 URL :  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12/card6#Public>
19. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918 (в ред. від 15.12.2017 р.)
20. Кандзюба С.П., Кравцов О.В. Інформаційно-аналітична система «звернення громадян» як інструмент громадського контролю. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2011. № 2 URL :  
[http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11kspigk.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11kspigk.pdf)
21. Кравченко Т. Інноваційні інструменти реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика* . 2015. Вип. 2 URL :  
[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2015\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_2_22)
22. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно -деліктних відносинах: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 202 с.
23. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918 (в ред. від 15.12.2017 р.).
24. Котляревська Г.М. Щодо співвідношення інститутів звернення громадян та запиту на інформацію. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2018. № 1. С. 72–78.
25. Котляревська Г.М. До проблеми співвідношення інститутів звернення громадян та запиту на інформацію. *Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 17 –18 листопада 2017 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 67 –71.
26. Котляревська Г.М. Окремі аспекти модернізації механізму

- звернення громадян в Україні на шляху до європейського співтовариства. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 10 –11 лютого 2017 р. Одеса : ГО«Причорноморська фундація права», 2017. С. 82–86.
27. Котляревська Г.М. Правове забезпечення механізму розгляду звернень громадян в межах концепту «єдиного входу». *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 6–7 березня 2020 р. Харків : ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 89–94.
28. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918 (в ред. від 15.12.2017 р.).
29. Мазурчак О.В. Структура інституту звернень громадян. *Університетські наукові записки*. 2011. № 1. С. 279–282.
30. Кравцов М.О. Звернення громадян як механізм публічного діалогу органів державної влади та суспільства. *Державнуправлінські студії*. 2019. № 3 URL : [http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/04/Kravtsov\\_stattia-DUS.pdf](http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/04/Kravtsov_stattia-DUS.pdf)
31. Куюмджиева А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства (грудень 2010 р.) : проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні URL : <http://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true>
32. Основи демократії. Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / За заг. ред. А. Колодій. Київ : Ай-Бі, 2002. 684 с
33. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної

- реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. №21.
34. Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода, Міжнародний документ від 27.06.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.
35. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
36. Проект Закону про адміністративну процедуру від 28.12.2018 р. № 9456 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307)
37. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#n2>
38. Піддубчак О.А. Нові форми комунікації державних інститутів та громадянського суспільства в контексті впровадження «електронного уряду». *Державне управління: теорія та практика*. 2011. № 1 URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2011\\_1/txts/Piddubchak.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2011_1/txts/Piddubchak.pdf)
39. Про доступ до інформації: Закон Чехії від 11.05.1999 р. / англ. переклад ГО «Відкрите суспільство»; проект «Otevrete.cz» URL: <http://www.otevrenaspolecnost.cz/pravo-na-informace>
40. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>
41. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657- XII.

- Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
42. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 р. № 188-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#Text>
43. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с
44. Лученко М.М. Принцип пропорційності в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя. 2019. 207 с
45. Міняйло М.П. Соціально-правова сутність інституту права громадян на звернення. *Форум права*. 2011. № 1. С. 681–689
46. Межі імплементації *acquis communautaire* в Україні у сфері охорони довкілля : аналітичний документ. Ресурсно -аналітичний центр «Суспільство і довкілля». 2016. 29 с.
47. Турута О.В. Юридичний механізм забезпечення реальності прав і свобод громадян. *Форум права*. 2010. №2. С. 519–523.
48. Тур М. Комунікативна влада: утопія чи реальність? *Цінності громадянського суспільства і моральний вибір: український досвід*. 2006. № 1. С. 211–220.
49. Халецький А.В. Система взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: Державне управління. 2010. № 2. С. 129– 135
50. Єганов В.В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні. *Державне будівництво*. 2012. № 2 URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_7)
51. Ємельянова А.Г. Конституційне право на участь в управлінні державними справами: проблеми реалізації. *Український науково-теоретичний часопис «Часопис Київського Університету права»*. 2015. № 2015/3. С. 95–99.

52. Якимюк Б.М. Роль комунікативної стратегії у формуванні та реалізації антикорупційної політики України. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 3. С. 323–335.
53. Acquis communautaire та реформування законодавства України URL : <http://parlament.org.ua/2004/03/27/acquis-sommunautaire-tareformuvannya-zakonodavstva-u/>
54. Ditkovska M., Oliychenko I. E-government as an instrument of managing the development of socio-economic systems. *Problems and prospects of economics and management: scientific journal*. 2017. № 4. С. 69–75.
55. European Governance. A White Paper / Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final (Brussels, 25.07.2001) URL :<http://e>
56. On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities: Resolution № (77) 31, adopted by the Committee of Ministers on 28.09.1977 at the 275th meeting of the Ministers' Deputies URL : [http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution\\_\(77\)31.pdf](http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_(77)31.pdf)
57. The European Code of Good Administrative Behavior (published in the Official Journal of the European Communities: OJ L 267, 20.10.2000) URL
58. Frequency of Internet access: daily. Eurostat. Available at: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction>