

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ  
ФАКУЛЬТЕТ МЕНЕДЖМЕНТУ І МАРКЕТИНГУ  
КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА  
АДМІНІСТРУВАННЯ**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
Завідувач кафедри,  
д.н. держ.упр., проф.  
\_\_\_\_\_ А.М. Пугач  
«\_\_\_\_\_» лютого 2021 р.**

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

**на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за освітньо-професійною  
програмою «Публічне управління та адміністрування» зі спеціальності  
281 «Публічне управління та адміністрування»**

**на тему:**

**УДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН В  
ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

**Здобувач**

**Бурачик О.І.**

**Науковий керівник,  
к.е.н., доц.**

**Лебеденко О.В.**

**Дніпро – 2021**

**ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ****Факультет** менеджменту і маркетингу**Кафедра** менеджменту, публічного управління та адміністрування**Спеціальність** 281 «Публічне управління та адміністрування»**Освітня-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»**Освітній ступінь:** «Магістр»**ЗАТВЕРДЖУЮ**Зав. кафедри \_\_\_\_\_  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 р.**ЗАВДАННЯ****на дипломну роботу студенту****Бурачик Оксана Іванівна**

- 1. Тема роботи** «Удосконалення роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади», **керівник роботи** Лебеденко О.В., к.е.н., доцент, затверджені наказом ректора ДДАЕУ від «\_30\_» листопада\_\_ 2020 р. № 2993\_.
- 2. Строк подання студентом роботи** – 01 лютого 2021 року.
- 3. Вихідні дані до роботи** річні звіти, виробничо-фінансові плани, бухгалтерська документація, літературні джерела.
- 4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розкрити).** 1. Теоретичні засади розгляду питання звернень громадян до органів публічної влади. 2. Організація роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади. 3. Напрями удосконалення роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади. Висновки.
- 5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень).** 1. Тема, мета, задачі. 2. Теоретичні засади розгляду питання звернень громадян до органів публічної влади. 3. Організація роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади. 4. Напрями удосконалення роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади. 5. Висновки.

**6. Консультанти розділів роботи**

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
2, 3	Самарець Н.М., доцент		

**7. Дата видачі завдання** 31 жовтня 2019 р.

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№ з/п	Назва етапів дипломної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1	Вибір теми і об'єкта дослідження, розробка завдання і графіка робіт	Жовтень 2019	
2	Вибір і опрацювання літературних джерел. Теоретичний розділ роботи	Листопад 2019 - Квітень 2020	
3	Написання аналітичного розділу роботи	Травень-Серпень 2020	
4	Написання проектного розділу	Вересень-Листопад 2020	
5	Написання висновків та пропозицій	Грудень 2020	
6	Підготовка доповіді та ілюстративного матеріалу до захисту роботи	Січень-Лютий 2021	

Студент \_\_\_\_\_  
(підпис)

Бурачик О.І.  
(прізвище та ініціали)

Керівник роботи \_\_\_\_\_  
(підпис)

Лебеденко О.В.  
(прізвище та ініціали)

## РЕФЕРАТ

Магістерська робота: 75 с., 76 використаних джерел.

Право громадян на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією із організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян. Всебічний розгляд звернень громадян, оперативне їх вирішення, задоволення законних прав та інтересів громадян є на сучасному етапі одним із пріоритетних завдань органів місцевого самоврядування, відповідальним обов'язком їх посадових осіб, фактором забезпечення суспільно-політичної та економічної стабільності у місті.

У контексті реалізації соціальних ініціатив Президента України здійснюються заходи щодо оперативного реагування на соціальні потреби суспільства, налагодження активного, а головне продуктивного діалогу влади і громади, вживаються заходи, спрямовані на відновлення довіри суспільства до органів публічної влади. Саме тому розгляд звернень громадян та їх вирішення є одним із пріоритетних напрямів їх роботи.

У магістерській роботі розглянуто правове та організаційне забезпечення розгляду звернень громадян до органів публічної влади; детально проаналізовано адміністративну процедуру звернення громадян щодо розгляду та вирішення пропозицій, заяв та скарг громадян до органів публічної влади в Україні; визначені шляхи удосконалення та розроблені практичні рекомендації щодо роботи зі зверненнями громадян. Сформульовані у роботі висновки і пропозиції можуть бути використані у практичній діяльності органів місцевого самоврядування та при розробці відповідних нормативних документів.

**Ключові слова:** звернення громадян, особистий прийом громадян, право на звернення, принцип відкритості влади, органи публічної влади, адміністративні послуги.

**Ключевые слова:** обращения граждан, личный прием граждан, право на обращение, принцип открытости власти, органы публичной власти, административные услуги.

**Key words:** citizens' appeals, personal reception of citizens, the right to appeal, the principle of openness of power, public authorities, administrative services.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗГЛЯДУ ПИТАННЯ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	11
1.1. Питання звернень громадян до органів публічної влади в наукових дослідженнях .....	11
1.2. Нормативно-правове забезпечення розгляду звернень громадян до органів публічної влади.....	16
РОЗДІЛ 2	
ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	30
2.1. Повноваження органів публічної влади щодо здійснення роботи із зверненнями громадян в Україні.....	30
2.2. Адміністративна процедура звернення громадян до органів публічної влади в Україні.....	37
РОЗДІЛ 3	
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	48
3.1. Робота зі зверненнями громадян як пріоритетний напрям діяльності органів публічної влади.....	48
3.2. Удосконалення роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади .....	58
ВИСНОВКИ.....	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	68
ДОДАТКИ.....	76

## ВСТУП

Громадяни України мають право звертатися із зауваженнями, скаргами та пропозиціями до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, компаній, установ, організацій, незалежно від форм власності, засобів масової інформації (ЗМІ), посадових осіб, стосовно їхньої легальної діяльності заяву чи клопотання про здійснення їх соціально-економічних, політичних та особистих прав та законних інтересів та скаргу щодо їх порушення.

Набув чинності український закон «Про адміністративні послуги», який містить низку інструментів, спрямованих на регулювання організаційних та якісних складових процесу надання адміністративних послуг. Перш за все, йдеться про впровадження ідеї служіння, забезпечення реалізації прав громадян та компаній шляхом надання адміністративних послуг.

Органи місцевого самоврядування стикаються з проблемами, які потребують вирішення:

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

- існування розбіжностей між національною регіональною політикою, місцевою політикою соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад внаслідок їх соціальної дезінтеграції, нерозвинених форм демократії участі, нездатності громадян спільно захищати свої права та захищати інтереси у співпраці з місцевою владою та досягти спільного розвитку цілі громади.

Добре розроблена та детальна процедура розгляду заяв, скарг та пропозицій фізичних осіб є чи не єдиною ефективною гарантією забезпечення неупередженого, об'єктивного, відповідального та прозорого ставлення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до законних вимог громадян. На жаль, процесуальні норми, закріплені в

українському законі "Про скарги громадян", не повністю гарантують такий розгляд.

Різні аспекти роботи зі скаргами громадян у державних органах висвітлюються в наукових працях експертів у галузі філософії, загальної теорії держави і права, зокрема теорії державного управління та адміністративного права О. Андрійко, В. Авер'янова, Ю. Битяка, О. Бандурки, А. Васильєва, Л. Ковалю, С. Ківалова, О. Кузьменко, І. Панової, Р. Павловського, М. Тищенко, В. Перепелюка, О. Якуби, В. Шкарупи.

У той же час аналіз наукової літератури вказує на необхідність подальших досліджень питання скарг громадян як інституту здійснення прав і свобод у громадянському суспільстві. Для вдосконалення процесу взаємодії держави та суспільства, політичної системи та окремих людей необхідна конструктивна переоцінка підходів до інституту скарг громадян. Нагальна необхідність підвищення ефективності роботи зі скаргами громадян, оптимізація відносин у діалозі вимагає всебічного вивчення цих проблем, підвищує їх важливість та корисність.

Це питання особливо важливе, оскільки функції розгляду та вирішення скарг громадян у різних підрозділах усіх рівнів державного управління є найбільш відповідальними та складними, зачіпаючи права, свободи та законні інтереси широкого кола людей. Це вимагає уточнення організаційно-правових основ реалізації процедур розгляду скарг громадян на органи державної влади, розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо її вдосконалення.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дослідження є обґрунтування шляхів удосконалення здійснення роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади.

Для досягнення цієї мети визначено наступні основні завдання дослідження:

- вивчення питання роботи зі скаргами громадян у державних органах в рамках наукових досліджень;



- проаналізувати систему правового забезпечення процедур, пов'язаних зі скаргами громадян в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні;

- розкрити повноваження органів державної влади щодо розгляду скарг громадян в Україні;

- визначити типи, процедури розгляду та вирішення скарг громадян в органах державної влади в Україні;

- визначити можливості для розвитку роботи зі скаргами громадян як пріоритетним напрямком роботи органів державної влади та обґрунтувати рекомендації щодо її вдосконалення.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що формуються під час приймання, розгляду та вирішення звернень громадян в органах публічної влади.

Предмет дослідження – удосконалення роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади.

Методи дослідження. Методологічною основою магістерської роботи є сукупність загальних та спеціальних методів наукового пізнання. Метод аналізу та синтезу, аналогії та порівняння був використаний для уточнення та визначення понятійного апарату, визначення ролі та місця роботи з громадянами в державному управлінні як предмета дослідження в теорії державного управління. Метод систематичного аналізу застосовувався на всіх етапах дослідження: при визначенні предмета та предмета дослідження; у визначенні видів та процедур розгляду та вирішення скарг громадян в органах державної влади в Україні; визначення можливостей розвитку роботи зі зверненнями громадян як пріоритетного напрямку роботи органів державної влади та обґрунтування рекомендацій щодо її вдосконалення. Аналіз нормативно-правових актів був використаний для позначення рівня правового забезпечення механізму розгляду звернень громадян у органах виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні.

Теоретичною та інформаційною основою магістерської роботи є Конституція України, закони та нормативні акти, що визначають правову основу процедур, що стосуються звернень громадян до органів державної влади, досліджень з цієї теми, довідники статистичних та аналітичних матеріалів.

Структура магістерської роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновку, списку використаних джерел.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗГЛЯДУ ПИТАННЯ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

#### **1.1. Питання звернень громадян до органів публічної влади в наукових дослідженнях**

На сучасному етапі розвитку держави та суспільства в Україні важливо беззастережно забезпечити конституційні права і свободи громадян, верховенство права у всіх сферах суспільного життя, оптимізацію та демократизацію політичних організацій, забезпечити більш активну участь громадян для звернень. Останнє стає все більш важливим у контексті поглиблення демократичних перетворень, формування інститутів розвиненого громадянського суспільства.

Аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури дає підставу спостерігати досить високу увагу науковців та експертів до проблем громадянського суспільства та взаємодії громадян з владою. Помітною тенденцією останніх років у розвинених країнах є використання державними органами потенціалу громадської думки з урахуванням побажань, пропозицій та рекомендацій щодо підвищення ефективності державного управління. Увага науковців все більше зосереджується не лише на систематичному аналізі спрямованості та характеру скарг громадян, а й на створенні умов для підвищення ефективності їх участі в процесах прийняття управлінських рішень.

Так, захист прав і свобод громадян з позицій міжнародного права аналізували А. Дмитрієв, З. Бортновська, А. Нагорний, І. Литвиненко, Г. Стадник, В. Румянцева. Залучення громадян до прийняття управлінських рішень на державному і регіональному рівні вивчали Я. Варда, О. Амосов, В. Клосовські, Л. Зайцева, М. Лендшел, Л. Кузьменко, І. Маркін В. Тимко, Р. Соболь та інші. Роль громадськості у здійсненні контролю над діяльністю органів влади, міністерств та відомств досліджували О. Андрійко,

Ю. Глухов, З. Гладун, О. Джужа, Н. Гойда, Г. Піщенко, А. Крупник, О. Полтораков, Т. Семигіна та інші науковці.

М. Логунова, А. Колодій, Н. Нижник, Г. Ситник В. Олуйко, та інші вчені вивчали проблеми теорії та практики державного управління, пов'язані з цією темою [65].

Сучасний стан механізму розгляду скарг громадян у органах виконавчої влади та місцевого самоврядування характеризується відсутністю високоефективної системи їх наукового, правового та організаційного забезпечення та, як наслідок, численними порушеннями прав, свобод та законних інтересів громадян. На думку дослідників, підзаконні акти, що існують у цій галузі, характеризуються переважно звинувачувальними упередженнями і не враховують прав пересічної людини. У наукових роботах ми виявляємо, що адміністративні процедури розгляду пропозицій, заяв та скарг органів виконавчої влади місцевого самоврядування в даний час недостатньо визначені законодавством. Більша увага приділяється організаційним та логістичним питанням цієї важливої функції з прав людини, які регулюються великою кількістю підзаконних актів. У зв'язку з цим деякі типи скарг громадян (зауваження, пропозиції), що вимагають виключно конкретних процедур розгляду, не розглядаються місцевою владою належним чином, а зводяться до офіційних відповідей та відповідей.

Необхідність ефективного забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, врахування місця та ролі скарг громадян у діяльності органів виконавчої та місцевої влади, недостатня розробка відповідних теоретичних положень, численні організаційно-правові труднощі при реалізації скарг громадян.

Скарги громадян є формою прямої артикуляції інтересів людей і відображаються у формі юридично оформленого звернення громадянина або групи громадян до органів державної влади. Варто зазначити, що зміст та функції цих скарг з часом змінюються. У ситуації нерозвиненого соціального життя, коли життя людей обмежене прямими інтересами, і люди не можуть їх

перевершити, в ситуації соціальної диференціації, коли ставлення до людини залежить від її приналежності до однієї із соціальних груп, воно, як правило, здійснюється стихійно вона втілюється в часткових, групових інтересах через певні проміжки історичного періоду [38]. Таким чином, результатом розвитку політичного життя має стати формування такого суспільства, але якщо його представляти загалом, носіями громадської думки можуть бути всі люди, а не лише певна частина суспільства.

Оскільки сучасна демократія, заснована на концепції індивідуальної автономії та підкреслює важливість забезпечення невід'ємних прав і свобод людини, її приватного життя, тісно пов'язана зі збільшенням ролі громадськості в соціальних процесах та державному управлінні. Участь громадян у процесі підготовки та реалізації рішень державного управління через апеляційну установу є фактором зміцнення демократичних цінностей, оскільки демократична держава завжди спирається на активну громадськість, стійку, інформовану участь широкого кола своїх громадян у суспільстві [38]. У той же час зв'язок між функціонуванням інституту подання скарг громадян та громадянським суспільством є чітким, за умови, що останні розглядаються як елемент соціальної системи та як система практичних взаємодій соціальних суб'єктів (згідно структурного підходу).

Слід зазначити, що громадянське суспільство - це сфера спілкування, взаємодії, самоорганізації та самоврядування вільних особистостей на основі добровільно створених об'єднань, яке захищається прямими законами від прямого втручання та регулювання держави і в якому переважають громадянські цінності. Держава покликана розмежувати простір громадянського суспільства, але не втручатися в нього. Громадяни повинні дбати не лише про свої права та інтереси, а й про суспільні проблеми [38].

Як бачимо, громадянське суспільство за своїми функціями за своєю природою максимально наближене до соціальної сфери і повинно розглядатися як явище, сформоване певним суспільством, а не як універсальна формула, яка може бути застосована до будь-якого суспільства. Важливою особливістю

громадянського суспільства є його діалогічна природа. Однак вчені та експерти справедливо вказують на деякі труднощі у формуванні громадянського суспільства в Україні та зазначають, що воно криміналізоване, корумповане не менше, ніж державна бюрократія. У зрілому громадянському суспільстві система зв'язків та відносин усіх елементів забезпечує їх взаємний контроль [38].

«Вирішення суперечностей між прагненням налагодити ефективну взаємодію між громадянами та незрілістю інститутів громадянського суспільства полягає» у консолідації зусиль щодо побудови розвинутої державної інфраструктури для сприяння пошуку оптимальних можливостей для поєднання інтересів різних соціальних груп. Це, у свою чергу, означає високий рівень економічної, соціальної, духовної та політичної культури; розвинені правовідносини; взаємодія вільних громадян з державою заради загального блага; самоорганізоване суспільство [38].

Особливості українського суспільства, складність його соціальної структури, плюралізм соціальних організацій та форми їх діяльності представляють складне завдання для демократизації суспільного життя, вдосконалення його правової організації, розвитку соціальної активності громадян. І, як справедливо зазначають науковці, сучасні державні адміністрації у всьому світі вже визнали, що ефективність їх структур безпосередньо залежить від потреб, очікувань та ставлення громадян [33].

«Механізм правового регулювання суспільних відносин, що виникає у зв'язку з реалізацією права громадян на скаргу до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (посадових осіб) - це сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів цих суспільних відносин відповідно до вимог та дозволів з норм адміністративного права. Адміністративно-правовий механізм розгляду скарг громадян посадовими особами місцевих органів виконавчої влади включає регулювання суспільних відносин нормативно-правовими актами, виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, пов'язаних із поданням заяви, пропозиції чи

апеляції та їх реалізацією при прийнятті рішень на вимогу громадян та її реалізації» [ 33].

Він може здійснювати публічну владу «двома шляхами - безпосередньо населенням (населення в цілому або територіальні громади) або через відповідні установи, які називаються органами державної влади (органи державної влади та місцевого самоврядування)» [1].

«Необхідною умовою забезпечення конституційних прав громадян на інформацію та їх участі в управлінні державними справами є прозорість та відкритість державних органів. Вирішення проблем прозорості та відкритості державних органів є одним із» ключових напрямків у процесі подальшого утвердження демократичних засад державної діяльності в Україні в контексті конституційної реформи, коріння цивілізованих норм політичної культури. Налагодження громадського зворотного зв'язку, громадського діалогу, партнерських відносин між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості у розробку та реалізацію державної політики - питання першочергового значення, від яких будуть залежати всі подальші дії уряду [22].

Якість законодавчої бази та вільний доступ громадян до інформації про діяльність органів державної влади є ключовими факторами відкритості. Останнім часом кількість інформаційних потоків, що циркулюють у суспільстві, значно зростає. Сучасні користувачі державних послуг розраховують задовольнити їхні індивідуальні потреби, зробити більший вибір та запропонувати відшкодування в суді [22]. Відкритість влади має функціонально служити людям, їх духовному та матеріальному збагаченню, і що ця відкритість має бути двосторонньою: інформація повинна надходити від уряду до людей та від людей до уряду.

## **1.2. Нормативно-правове забезпечення розгляду звернень громадян до органів публічної влади в Україні**

Сьогодні важко уявити державний орган чи орган місцевого самоврядування, який не мав би займатися скаргами чи запитами громадян. Особа звертається до органу чи посадової особи письмово або усно, сподіваючись бути вислуханим, висловити поради, пропозиції, критичні зауваження щодо їх діяльності та вжити відповідних заходів для вдосконалення роботи, вирішення питань, що містяться у скарзі [42].

Аналіз світового досвіду показує, що система нормативного забезпечення відкритості публічної влади має трирівневу структуру. Перший рівень, який формує систему, включає міжнародні конвенції з прав людини, до яких країна приєдналася, та конституційні норми щодо прав людини. Другий рівень складається із законів, що встановлюють конституційні положення. Третій рівень повинен включати підзаконні акти державних органів та органів місцевого самоврядування, метою яких є реалізація норм Конституції та чинних законів.

Першим законодавчим актом загального процесуального характеру був Закон України про скарги громадян від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР, але він містить лише кілька процесуальних норм. Принциповим недоліком цього закону є те, що він не враховує звернення юридичних осіб, що цілком логічно з огляду на його назву. З іншого боку, цей закон поширює свій вплив на розгляд скарг не лише органів державної влади та місцевого самоврядування, а й компаній, установ та організацій, у тому числі приватних. Але якщо процес розгляду скарг громадян якимось чином регламентований, то процедура втручання держави у права та законні інтереси фізичних осіб на законодавчому рівні майже не врегульована. Право на апеляцію дозволяє громадянам захищати свої права та законні інтереси та відновлювати їх у разі порушень, брати участь в управлінні державними та державними справами та вдосконалювати роботу органів державної влади та місцевого самоврядування, установ, компаній та



організацій. Таким чином, законодавство про скарги громадян до органів державної влади залишається неповним.

Норми права є основою механізму правового регулювання, оскільки їх зміст визначає спрямованість правового впливу на суспільні відносини. Якість правового регулювання залежить від того, наскільки правові норми суворо дотримуються законів суспільних відносин, які ними керуються.

Прийняття української Конституції поставило до порядку денного питання практичного здійснення права, наданого громадянам (стаття 40), направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто подавати клопотання до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів у встановлений законодавством термін [1]. Розгляд заяв, пропозицій та скарг громадян регулюється Законом України "Про скарги громадян". Норми вищезазначених правових актів, що регулюють суспільні відносини, надають їм юридичну форму, його учасниками стають суб'єкти з певним обсягом прав та обов'язків, визначених у статтях 18 та 19 Закону України „Про скарги громадян”. при розгляді пропозицій це питання не регулюється законодавством і на практиці використовується аналогія закону.

Акти реалізації прав та обов'язків - це дії суб'єктів щодо реалізації (застосування) нормативно-правових норм. Загальною формою здійснення суб'єктивних прав та обов'язків є правомірна поведінка, яка за характером правових норм, що реалізуються, реалізується у формі їх дотримання, реалізації та застосування, а також виконання законів. Правова поведінка в механізмі правового регулювання відображається в правових нормах як зразки, в юридичних фактах - як особливі життєві обставини, у правовідносинах - як суб'єктивні права та обов'язки, при їх реалізації - як загальна форма та засіб, у правовому порядку - зміст.

Для забезпечення законної поведінки учасників провадження у справах за зверненнями громадян Закон України "Про звернення громадян" передбачає механізм взаємної відповідальності: посадові особи - за порушення положень цього закону, громадяни - за подання незаконних скарг. В основі правової

поведінки лежить правосвідомість як керівництво для вибору належної, оптимальної поведінки в рамках правових норм, які застосовуються або застосовуються.

Порядок подання та розгляду скарг громадян та їх особистого прийому в органах державного управління регулюється низкою нормативних актів через специфіку відомств органів, що їх видавали, що значно ускладнює здійснення громадянами скарг та ефективні адміністративні процедури. Такими актами є: «Інструкція про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг та організацію особистого приймання громадян у Держбуді України; зміни і доповнення до Положення про порядок розгляду звернень та організацію особистого прийому громадян в органах Державної контрольно-ревізійної служби в Україні; Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організацію їх особистого прийому в системі МВС України; Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; Інструкція з діловодства в органах Державної виконавчої служби; Положення про порядок розгляду звернень громадян в органах Державної податкової служби України; Інструкція про порядок приймання, реєстрації, обліку та розгляду в підрозділах податкової міліції заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини; Інструкція про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві охорони навколишнього природного середовища; Інструкція про організацію розгляду звернень громадян та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України та багато інших». Слід зазначити, що деякі з цих нормативних актів навіть не публікувались у провідних юридичних журналах і їх можна знайти лише в Інтернеті.

З метою законодавчого регулювання ст. 40 Конституції України прийнято Закон України "Про звернення громадян". Крім того, законодавство включає також інші законодавчі акти, видані відповідно до Конституції та цього Закону. Регулює питання практичного здійснення конституційних прав: внесення

пропозицій органам державної влади, об'єднанням громадян (відповідно до їх законів) щодо вдосконалення їх діяльності; виділити недоліки в роботі; оскаржувати дії чиновників, державних та державних органів. Закон передбачає та надає можливість: для подальшої демократизації управління державними та державними справами; впливати на громадян на вдосконалення роботи державних органів, установ, організацій, компаній незалежно від форм власності; для захисту своїх прав та законних інтересів [3].

Проаналізуємо загалом закон "Про звернення громадян" та окремі його положення: поняття "звернення громадян"; порядок, строки подання та розгляду скарг, права громадян та обов'язок органів державної влади, їх керівників. Термін «звернення» іноді трактується занадто вільно і широко. Однак закон не охоплює всіх скарг. Законодавець під зверненням (стаття 3) означає будь-які пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та апеляції, зроблені в письмовій або усній формі. Розглянемо кожен із цих компонентів.

Пропозиція - це не просто те, що пропонується комусь, виноситься на обговорення, роздуми тощо. З юридичної точки зору, пропозиція є заклик до громадян давати «поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, представників усіх рівнів, посадових осіб [3]. Тобто такі пропозиції, що мають суспільний інтерес та значення, і їх реалізація дає змогу покращити зв'язки з громадськістю, впливати на них.

У коментарях висловлюються думки, міркування, судження щодо регулювання соціальних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правових основ державного та суспільного життя, соціально-культурних та інших сфер, сфер держави та суспільства. Звернення-зауваження може містити також звернення, вказівку на помилки в роботі органів виконавчої влади, поведінці посадових осіб, посадових осіб тощо [3].

Як правило, заява - це письмове звернення громадян із проханням сприяти здійсненню їх прав та інтересів, закріплених у Конституції та чинному законодавстві, або повідомлення про порушення чинного законодавства або недоліки в компаніях, установах, організаціях незалежно від форм власності,

депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлення думок щодо вдосконалення своєї діяльності. У цьому випадку заявка, подана до посадової особи, установи чи організації, подається відповідно до певних правил» [3].

Клопотання – письмовий запит про визнання відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Скарга – заклик до відновлення прав та захисту законних інтересів громадян, порушених актами (бездіяльністю), рішеннями державних органів та органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, компаній, посадових осіб [3].

На скарги припадає найбільша частка звернень громадян. Це пояснюється не лише глибокою економічною кризою, різким погіршенням становища громадян, низькою ефективністю виконавчої влади у ліквідації негативних явищ у соціально-економічній сфері, а й нездатністю, а часом і небажанням чиновників, державних службовців слухати людину, захищати її права та законні інтереси.

«Звернення, незалежно від виду, може бути усною - подається громадянином та фіксується посадовою особою на особистому прийомі або письмово - надсилається поштою або передається до відповідного органу, установи особисто або через уповноважену особу відповідно до чинного законодавства. Може бути подана як фізичною особою (особою), так і групою осіб (колективом)» [3].

Відповідно до положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" органи виконавчої влади сільських, селищних, міських рад мають повноваження щодо забезпечення громадського порядку, захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, а також делеговані, у тому числі вимоги законодавства щодо скарг громадян, контроль за станом цієї роботи у компаніях, установах та організаціях, незалежно від форм власності [4].

«З метою вдосконалення розгляду звернень громадян, усунення недоліків та причин розгляду, підвищення персональної відповідальності посадових осіб, що допускає офіційне та бюрократичне ставлення до розгляду звернень громадян, організація їх особистого прийому було видано указ Президента

України» «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р. № 241/97 (який втратив чинність на підставі Указу Президента № 109/2008 від 07.02.2008), Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» від 13 серпня 2002 р. № 150-2002 та Указ Президента України від 7 лютого 2008 р. № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

«Ураховуючи особливу роль звернень громадян у забезпеченні постійного зв'язку між державою та громадянином, вирішення життєво важливих проблем окремої людини і суспільства в цілому, реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина видано Указ Президента України Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» від 13 серпня 2002 р. № 700. «У документі встановлюється, що забезпечення всебічного розгляду звернень громадян, порушених у них проблем, оперативне їх вирішення, задоволення законних прав та інтересів громадян є на сучасному етапі одним із пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідальним обов'язком їх посадових і службових осіб, фактором забезпечення суспільно-політичної та економічної стабільності в державі» [9].

З 2003 року запроваджено регулярне особисте звітування керівників центральних органів виконавчої влади, голів обласних, Київської та міської адміністрацій перед Президентом України, голів районних державних адміністрацій та голів облдержадміністрацій з питань звернень громадян. Введено особистий прийом громадян керівником адміністрації президента України та його заступниками з питань, що становлять особливий суспільний інтерес [9].

З метою спрощення документування звернень громадян Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Інструкції щодо ведення обліку

скарг громадян у державних органах та місцевих адміністраціях, об'єднаннях громадян, компаніях, установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації" З 14 квітня 1997 р. 348, була прийнята Інструкція щодо ведення обліку звернень громадян у державних органах та місцевих адміністраціях, об'єднаннях громадян, компаніях, закладах, організаціях, незалежно від форми власності в засобах масової інформації [14].

У зв'язку з необхідності контролю за роботою із зверненнями громадян в органах виконавчої влади було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009р. № 630 «Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади та запроваджено і введено в дію показники, за якими оцінюється рівень організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади» [12].

Право громадян на звернення, а також на індивідуальні та колективні звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування є одним із найважливіших способів соціально-політичної діяльності громадян, їх зацікавленості у вирішенні соціальних питань та захисту їх прав. З цією метою Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади» від 18 січня 2012 р. № 21 [52]. Це положення визначає процедуру функціонування національної системи розгляду звернень до органів виконавчої влади. Державна система - система контактних центрів, телефонних «гарячих ліній», довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, які за допомогою телекомунікацій забезпечують принцип «єдиного вікна» оперативної відповідності виконавчих органів громадян, компаній, установ та організацій, фізичних осіб - підприємців, органів місцевого самоврядування. Національна система складається з державної установи "Урядовий контактний центр", контактних центрів областей, м. Київ телефонні гарячі лінії об'єднаних на базі Урядового контактного центру [53].

Основною метою національної системи є:

- сприяння покращенню роботи органів виконавчої влади шляхом подання звернень;
- забезпечення негайного реагування на проблемні питання соціально-економічного життя, що виникають при зверненнях;
- опитування громадської думки щодо основних видів діяльності виконавчої влади;
- сприяння підвищенню ефективності державного управління, якості підготовки та прийняття рішень з найважливіших питань соціально-економічного життя з урахуванням громадської думки;
- створення додаткового механізму інформування громадськості про питання державної політики [53].

Основними завданнями національної системи є:

- отримання, реєстрація та попередня розробка звернень, передача їх органам виконавчої влади відповідно до повноважень щодо розгляду та обґрунтованого вирішення питань, що виникають у цих зверненнях;
- аналіз результатів розгляду звернень органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції;
- моніторинг та аналіз громадської думки;
- інформування заявників про закон, надання необхідних консультативних послуг та роз'яснення з пріоритетних питань державної політики [53].

Урядовий контактний центр:

- координує діяльність суб'єктів державного устрою;
- забезпечує отримання звернень на єдиний номер телефону та через Інтернет та надсилання їх до органів виконавчої влади для розгляду відповідно до своїх повноважень. Що стосується звернень на питання, які не потребують подальшого розгляду у відповідних органах виконавчої влади, Урядовий контактний центр забезпечує:
  - необхідні пояснення та довідкова інформація по телефону або в електронній формі;

- надає громадськості інформацію про функціонування національної системи;
- визначає результати аналізу скарг громадян на проблемні питання державної політики, які потребують прийняття рішень в Кабінеті Міністрів України, а також з питань, які можуть спричинити соціальну напругу в суспільстві, та інформує про це Секретаріат Кабінету Міністрів України;
- контролювати розгляд звернень виконавчими органами та надавати відповідну інформацію до Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- аналізує скарги з метою виявлення питань, які необхідно негайно з'ясувати, співпрацює з органами внутрішніх справ з метою отримання необхідних інформаційних матеріалів, зокрема щодо законодавства;
- готує пропозиції щодо вдосконалення взаємодії урядового контактного центру, контактних центрів, телефонних «гарячих ліній», довідкових телефонних служб органів виконавчої влади;
- забезпечує створення та розміщення на веб-сайті урядового контактного центру бази даних з інформаційно-довідковим матеріалом, що містить адреси, номери телефонів, графіки роботи органів виконавчої влади, дані про надання адміністративних послуг та іншу інформацію;
- забезпечує підготовку та ведення довідника з пошуку інформації автоматизованої інформаційної бази скарг;
- організовує конференції, круглі столи, семінари, тренінги та забезпечує методичну підтримку контактних центрів;
- організовує телеконференції, теле- і радіопрограми за участю уповноважених представників органів виконавчої влади;
- в рамках відповідних бюджетних ресурсів організовувати виконання прогностичних досліджень з проблемних питань державної політики, на основі їх результатів готувати інформаційно-аналітичні матеріали, що подаються до Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- вносить пропозиції щодо вдосконалення функціонування національної системи [53].



Суб'єкти національної системи використовують єдину автоматизовану інформаційну базу, створену за принципом "єдиного вікна" із програмним та апаратним забезпеченням. Програмно-апаратний комплекс в режимі реального часу забезпечує:

- прийом, переадресація телефонних дзвінків, отриманих національною системою, та «запис розмов між працівниками суб'єктів державної системи та заявниками на цифрові носії;

- автоматизована реєстрація, що надходять за допомогою телекомунікацій, з можливістю обміну наявними базами даних між суб'єктами державної системи та органами виконавчої влади;

- здійснення автоматичного контролю за дотриманням термінів, створення повідомлень для забезпечення якісного зворотного зв'язку із заявниками;

- отримання детальної статистичної інформації» в текстових та графічних зображеннях для їх аналізу та підготовки рішень щодо управлінських рішень;

- відгуки заявників;

- захист інформації відповідно до українських законів "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах" [45].

Поміркуйте, як тлумачаться терміни, що використані: термін "засоби зв'язку" означає телефон, Інтернет; «Заявник» - громадянин, компанія, установа та організація; «Фізична особа» - підприємець, «орган місцевого самоврядування; заява (клопотання), скарга, що надходить від громадян, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб – підприємців, органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади за допомогою засобів телекомунікації; «суб'єкти Національної системи» – Урядовий контактний центр, контактні центри областей, м. Києва; «програмно-апаратний комплекс» – сукупність програмно-апаратних засобів, що складається з апаратних і програмних елементів, які забезпечують функціонування Національної системи» [53].

9 листопада 1995 р. Україна приєдналася до Ради Європи. «Після приєднання Україна зобов'язалась виконувати свої зобов'язання, передбачені Статутом Ради Європи, а саме принципи плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини та основних свобод усіх осіб, що перебувають під її юрисдикцією».

«Зокрема, Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 р. № 1466 були підбиті підсумки реалізації ключових реформ, яких Україна потребувала і зобов'язалась реалізувати.

Парламентська асамблея дійшла висновку, що, хоча Україна досягла значного прогресу в законодавчому полі, вона ще не виконала всіх зобов'язань і зобов'язань, взятих на себе після вступу до Ради Європи, і що верховенство права все ще є неповним у багатьох сферах і, зокрема, закликав українську владу вдосконалити регулювання доступу до інформації та суворо дотримуватися ст. 34 Конституції України про свободу інформації під час класифікації документів та скасування класифікації всіх офіційних документів, які були закриті для громадськості з порушенням закону» [1].

Відповідно до вищезазначеної «резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи та з метою забезпечення реалізації положень статті 34 Конституції України про свободу інформації, статті 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, ефективну реалізацію права кожного на свободу вираження поглядів та доступ до інформації, право на збір, зберігання, використання та розповсюдження інформації усно, письмово чи іншим способом, Верховна Рада України прийняла 13 січня 2011 року Закон України «Про доступ до публічної інформації» зміни до українського закону «Про інформацію», який набрав чинності 10 травня 2011 року.

Слід зазначити, що ці два закони тісно пов'язані. Таким чином, нова редакція Закону України «Про інформацію» визначає, зокрема, основні принципи, об'єкти, об'єкти інформаційних відносин в Україні та, що таке

інформація, її види. Закон про Україну "Про доступ до публічної інформації" передбачає процедуру «реалізації та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться в розпорядженні органів державної влади, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом» [2].

Слід зазначити, що всі вимоги закону поширюються лише на органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, які виконують функції управління відповідно до закону та рішення яких є обов'язковими для виконання. юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, особи, що здійснюють делеговані повноваження державних установ відповідно до закону або договору, включаючи надання освітніх, медичних, соціальних чи інших державних послуг, а також суб'єкти господарювання, які мають інформацію про стан навколишнього середовища, якість продуктів харчування та предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних ситуацій, що мали місце або відбуваються, питання про здоров'я та безпеку громадян та інша інформація, що відповідає суспільним інтересам (суспільно необхідна інформація), вимоги цього Закону поширюються лише на публікацію та надання відповідної інформації за запитом [2].

Закон зобов'язує всіх розпорядників інформації, передбачених статтею 13 закону, надавати та розкривати публічну інформацію - інформацію, яка відображається та документується будь-яким способом та на всіх носіях інформації, отриманих або створених у процесі виконання своїх завдань державними структурами, визначається чинним законодавством або належить органам державної влади, іншим контролерам публічної інформації [2]. Закон передбачає, що ця інформація є відкритою, крім випадків, передбачених законодавством, а доступ до неї забезпечується систематичним та швидким публікацією в офіційних публікаціях, на офіційних веб-сайтах в Інтернеті, на інформаційних стендах та інших, а також шляхом надання інформації на вимогу.

Що стосується обмеженої публічної інформації нею є конфіденційна, секретна та офіційна інформація відповідає законодавству. Конфіденційна інформація - це інформація, доступ до якої обмежено фізичним та юридичним особам, і може поширюватися у порядку, встановленому ними на їх прохання, відповідно до умов, які вони надають.

«Конфіденційна інформація - це інформація, доступ до якої обмежений виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, охорони здоров'я населення, захисту репутації чи прав інших осіб, запобігання розголошенню конфіденційної інформації», або підтримувати авторитет неупередженості судової влади лише за умови, що розкриття такої інформації може суттєво зашкодити цим інтересам або якщо шкода розкриття такої інформації переважає суспільний інтерес у її отриманні. Секретність визначається як інформація, що містить державну, професійну, банківську, слідчу та інші таємниці [2].

Офіційна інформація - це інформація, що міститься в документах державних установ, що представляють внутрішню офіційну кореспонденцію, звітах, рекомендаціях, якщо вони пов'язані з розвитком установи або здійсненням нагляду, наглядовими функціями органів державної влади, прийняттям рішень та попередніми публічними дебатами та / або прийняттям рішень, а також інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності у сфері національної оборони, яка не визначається як державна таємниця [2].

Слід зазначити, що адміністративні процедури щодо розгляду пропозицій, заяв та скарг органів виконавчої влади місцевого самоврядування в даний час недостатньо визначені законодавством. Більша увага приділяється організаційним та логістичним питанням цієї важливої функції з прав людини, які регулюються великою кількістю підзаконних актів. У зв'язку з цим деякі типи скарг громадян (зауваження, пропозиції), що вимагають виключно

конкретних процедур розгляду, не розглядаються місцевою владою належним чином, а зводяться до офіційних відповідей.

## РОЗДІЛ 2

### ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

#### 2.1. Повноваження органів публічної влади щодо здійснення роботи із зверненнями громадян в Україні

Українське законодавство «передбачає право громадян подавати звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян чи посадових осіб, до повноважень яких належить вирішення питань, що виникають під час розгляду» [3]. «Відповідно до ст. 19. Закону України "Про звернення громадян" органи державної влади, посадові та службові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно та своєчасно перевіряти заяви чи скарги;
- на прохання громадянина запросити його на засідання органу, який розглядає заяву чи скаргу;
- скасувати або внести зміни до оскаржуваних рішень, коли вони не відповідають закону та іншим нормативним актам;
- негайно вжити заходів для припинення протиправних дій;
- виявити, усунути причини та умови, що сприяли порушенню;
- забезпечити відновлення порушених прав, ефективного виконання рішень, прийнятих за заявою чи апеляцією;
- письмово повідомити громадянина про результати експертизи та суть рішення;
- вжити заходів щодо відшкодування шкоди після встановленої законом матеріальної шкоди, якщо вона була заподіяна громадянину внаслідок порушення його прав та законних інтересів;
- вирішити питання про відповідальність осіб, з вини яких було вчинено порушення;

- на прохання громадянина, не пізніше одного місяця, повідомити місцеву адміністрацію, трудовий колектив або об'єднання громадян за місцем проживання скаржника;

- якщо заява чи апеляційна скарга є необґрунтованими, пояснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;

- не допускати необґрунтованої передачі запитів чи скарг іншим органам;

- особисто організовувати та перевіряти стан розгляду скарг, вживати заходів щодо усунення причин, що їх викликають, систематично аналізувати та інформувати громадськість про хід цієї роботи. За необхідності, розгляд скарг громадян доручається службовій особі або офіційному підрозділу, спеціально уповноваженому на виконання цієї роботи» [3].

Органи державної влади, місцевого самоврядування, компанії, установи, організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян, посадові особи розглядають скарги громадян без нарахування збору. Розгляд скарг громадян доручається, де це доречно, службовій особі або офіційному підрозділу, спеціально уповноваженому на виконання цієї роботи. Посадові особи зобов'язані об'єктивно та своєчасно їх дослідити, перевірити викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства, забезпечувати їх виконання та інформувати громадян про наслідки розгляду скарг. Письмова відповідь підписується керівником або його представником.

Відповідно до порядку розгляду окремих видів скарг-пропозицій (коментарів), заяв (клопотань) та скарг, ті, чії автори є героями Радянського Союзу, героями соціалістичної праці, інвалідами Великої Вітчизняної війни, повинні розглядатися особисто першими главами органів державного управління.

З метою вдосконалення розгляду звернень громадян, усунення недоліків та причин розгляду скарг, підвищення персональної відповідальності посадових осіб, які допускають офіційне та бюрократичне ставлення до розгляду скарг громадян, організовують їх особистий прийом, представники державних органів здійснюють свою діяльність відповідно до указу Президента України

«Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування від 7 лютого 2008 р. № 109/2008» [11].

Зокрема, Положення зобов'язує виконавчу владу організувати регулярний особистий прийом громадян за місцем їх роботи та проживання з метою затвердження графіків прийому. Це відбувається в певні дні та години, придатні для громадян. Графік прийому визначається керівниками. Всі скарги на особистому прийомі реєструються. Якщо вони не підлягають негайному вирішенню, з ними слід поводитися так само, як із письмовим запитом. Документація ведеться відповідно до Інструкції про ведення обліку звернень громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, компаніях, установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. [11].

Відповідно обладнане місце призначене для прийому. Звернення громадян розглядаються та вирішуються протягом не більше одного місяця з дати отримання, а ті, що не потребують подальшого розгляду, негайно, але не пізніше ніж через п'ятнадцять днів з дати отримання. Якщо неможливо вирішити питання протягом одного місяця, керівник компетентного органу або його заступник встановлює необхідний строк для слухання, про що повідомляється особа, яка його подала. У цьому випадку загальний термін вирішення питань апеляції не повинен перевищувати сорока п'яти днів. Цей період скорочується порівняно з двомісячним періодом [11].

Верховна Рада та народні депутати України, Президент і Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади установ та організацій здійснюють контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень.



У разі необхідності моніторингу роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади була прийнята та введена до виконання Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження методики оцінки рівня організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади". Оцінюючи рівень організації роботи з громадянами в органах виконавчої влади:

- дотримання порядку реєстрації звернень громадян на реєстраційні та контрольні картки або в реєстраційних журналах, ведення карток (журналів) особистого прийому громадян;

- дотримання порядку реєстрації справ;

- дотримання строку розгляду звернень громадян;

- дотримання строку та порядку направлення звернень громадян до інших уповноважених органів;

- дотримання порядку розгляду скарг окремих категорій громадян (інвалідів Великої Вітчизняної війни, героїв України, героїв Радянського Союзу, героїв соціалістичної праці, жінок, які отримали почесне звання «Мати-героїня»);

- наявність та дотримання затверджених графіків та процедур особистого прийому громадян;

- наявність належним чином обладнаних приміщень для особистого прийому громадян, видачі нормативно-правових актів, інформаційних буклетів, зразків звернень та інших документів, даних про посадових та службових осіб, які проводять особистий прийом, місце та час прийому, місцезнаходження відповідних структурних підрозділів органу виконавчої влади, контактних телефонів тощо.;

- наявність затвердженого графіка роботи телефонної "гарячої лінії", його дотримання, ведення облікового запису повідомлень громадян;

- проведення аналітичної роботи зі зверненнями громадян (аналіз скарг громадян для виявлення найбільш актуальних проблем та внесення пропозицій щодо їх вирішення; виявлення причин отримання неодноразових скарг

громадян, необгрунтована відмова виконувати законодавчі вимоги заявників тощо);

- проведення нарад, семінарів, засідань колегії за скаргами громадян;
- планування роботи зі зверненнями громадян;
- систематичне інформування керівництва органу виконавчої влади про стан роботи зі зверненнями громадян;
- публікація на веб-сайті виконавчого органу загальних матеріалів щодо організації роботи зі зверненнями громадян, графіку особистого прийому посадових осіб виконавчого органу громадян, пояснень з найбільш актуальних питань громадян тощо [12].

На наш погляд, на сучасному етапі державотворення має сенс посилити інститут омбудсмена в Україні, запровадивши спеціалізацію омбудсменів. Сьогодні навіть у країнах з розвинутою демократією та високим рівнем захисту прав і свобод людини та громадянина існує кілька омбудсменів, які відповідають за розгляд скарг у певній сфері зв'язків з громадськістю. Наприклад, у Швеції є чотири омбудсмани, у Великобританії - 10, у Бельгії - 8 (включаючи національного омбудсмена з питань пенсій, національного омбудсмена з питань телекомунікацій та інших) [25].

Дотримання цього законодавства контролюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами України. Прокурори в межах своїх повноважень вживають заходів щодо відновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян та правопорушників у суді. Винні в порушеннях законодавства несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законодавством України.

Слід зазначити, що у разі задоволення скарги орган, посадова, службова особа, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовує йому матеріальну шкоду, пов'язану з поданням та розглядом скарги, обгрунтовані витрати, понесені в процесі слухання справи, апеляції на запит компетентного органу та втрачений дохід до цього часу. На прохання громадянина та у порядку, встановленому чинним законодавством, під час

розгляду скарги може також бути відшкодована моральна шкода, заподіяна незаконними діями чи рішеннями органу чи посадової особи. Спори щодо відшкодування витрат розглядаються в суді [25].

Витрати, понесені державним органом, органами місцевого самоврядування, компанією, установою, організацією незалежно від форми власності, об'єднанням громадян, засобами масової інформації у зв'язку з перевіркою скарг, що містять завідомо невірну інформацію, можуть бути відшкодовані громадянином за рішенням суду.

Окрему увагу слід звернути на концентрацію національного законодавства та практичну діяльність органів державної влади щодо певних видів скарг громадян, а саме розгляду скарг. Безперечно, звернення потрапляє до категорії звернень громадян, які найбільше потребують об'єктивного розгляду. З іншого боку, пропозиції громадян вимагають не менш ґрунтовного підходу до аналізу їх змісту, оскільки, як уже зазначалося вище, пропозиції громадян є формою участі громадян в управлінні, державними та державними справами, можливістю активного впливу громадян на державні органи. Однак практика показує, що сьогодні такі звернення громадян вважаються другорядними.

Слід зазначити, що пропозиція, спрямована на поліпшення функціонування державного чи муніципального органу, може передбачати заходи, які певною мірою суперечать приватним інтересам співробітників, оскільки може вимагати посилення чи поглиблення змісту роботи. Тому однією із гарантій об'єктивного розгляду такої скарги може бути звернення до вищого органу державної влади, іншого рівня місцевого самоврядування. Однак цей метод не завжди є ефективним та оптимальним із зазначених вище причин. Покращення об'єктивності пропозицій громадян може бути досягнуто, якщо їх розглядатиме незалежний державний орган.

Сьогодні до таких структур можна умовно віднести правоохоронні органи, органи внутрішніх справ, прокуратуру. Але особливістю їх роботи є те, що вони розглядають звернення громадян, коли безпосередньо порушено закон.

Якщо закон не порушений, звернення громадян безпосередньо не пов'язані з їх повноваженнями. Отже, мова йде про створення окремого державного органу з метою всебічного об'єктивного розгляду та аналізу звернень громадян.

Конституція визначає основні права громадян на обмін інформацією між суспільством і державою, а також обов'язки державних органів та місцевого самоврядування. Генетично ці права мають джерелом положення про свободу «висловлюватися, писати, друкувати» – одну з найголовніших складових класичної ліберальної традиції сучасності. Свобода слова, преси та думок так чи інакше закріплена в конституціях та конституційних актах усіх країн світу, які мають або проголошують демократичний політичний режим. Похідними від загального права на свободу думки та вираження поглядів є права та обов'язки, які безпосередньо пов'язані з відкритістю влади. До них належать:

- право громадян та їх об'єднань на інформацію про діяльність державних установ;

- право подавати заявки, клопотання та запити на інформацію, що входять до компетенції адресата і стосуються його діяльності і причини запиту можуть не бути обґрунтованими. Таким чином, Закон США про свободу інформації передбачає, що будь-який громадянин або іноземець повинен, щоб отримати інформацію від федерального уряду, письмово вимагати від посадової особи установи, де потрібні документи, та зазначити, яка інформація йому потрібна;

- обов'язок органів державної влади, інформувати громадськість про свою роботу, надавати на прохання громадянина всю необхідну інформацію в межах їх компетенції, не вимагаючи обґрунтування запиту;

- створити зручні та легкодоступні для широкого загалу бази даних про діяльність органів державної влади [25].

Відповідно, ключовим питанням розгляду звернень громадян є виконання законодавчих положень, що регулюють суспільні відносини у цій галузі, та підвищення особистої відповідальності за організацію прийому громадян та розгляд їх скарг. Цим аспектам слід приділяти більше уваги при вирішенні питань зміцнення демократії та громадянського суспільства в Україні.

## **2.2. Адміністративна процедура звернення громадян до органів публічної влади в Україні**

«Норма Конституції України про право громадян подавати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто стосуватися державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення та дати обґрунтовану відповідь у встановлений законодавством термін, є основою для вирішення питання змісту правового регулювання відносин щодо розгляду звернень громадян. Сьогодні держава створила правову базу для практичного здійснення права громадян вносити пропозиції до органів виконавчої влади щодо вдосконалення їх діяльності та оскарження дій та рішень посадових осіб державних органів.

Громадянин, який звернувся із запитом чи скаргою до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, компаній, установ, організацій, незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб, має право:

- особисто представити аргументи особі, яка розглядала заяву чи скаргу та брати участь у розгляді поданої скарги чи заяви;
- ознайомитись з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім на розгляді заяви або скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, що виконує функції з прав людини, яка видала цей дозвіл у встановленому законодавством порядку;
- отримати письмову відповідь на результати заявки чи скарги;
- висловити усно або письмово прохання про дотримання таємниці обробки заяви або скарги;
- вимагати відшкодування збитків у разі порушення звичайної процедури розгляду звернень» [3].

Якщо звернення оформлено неправильно, тобто без відповідності цим вимогам, вона повертається заявнику з відповідними поясненнями не пізніше десяти днів з дати отримання. Якщо його направляють неправильно адресату, компетенцією якого є вирішення порушених у ньому питань, він, у разі потреби, надсилається протягом п'яти днів до відповідного органу або посадової особи, проінформованого про автора звернення. Водночас український закон "Про звернення громадян" забороняє відмову приймати та розглядати звернення з посиланням на політичні погляди, партійну приналежність, стать, вік, релігію громадянина, незнання мови скарги [3].

Зрозуміло, що належним чином оформлені та належним чином подані заявки є обов'язковими для прийняття та розгляду. Навпаки, письмова заява без зазначення місця проживання, не підписана автором (авторами), а також заява, з якої неможливо встановити авторство, вважається анонімною і не є предметом розгляду. Повторні скарги одного і того ж громадянина того самого громадянина з одного і того ж питання також не приймаються до уваги, якщо перше вирішується по суті. У цьому випадку не має значення, задоволено рішення заявника чи ні. Скарги осіб, визнаних судом недієздатними, не розглядаються.

Закон забороняє переслідування громадян за критику скарг органів державної влади, посадових осіб, а також тим чи іншим чином змусити когось подати власну або підписати колективну скаргу або взяти участь у акціях на її підтримку. Також забороняється розголошувати інформацію про автора скарги без його згоди [3].

Слід зазначити, що Закон про звернення громадян не охоплює всіх звернень. Зокрема, його сфера дії не поширюється на категорії звернень (заяв та скарг) громадян, порядок яких визначається відповідними статтями Кримінального та Цивільного кодексів та КЗпП України. Скарги чиновників, правоохоронців та органів національної безпеки щодо їх службової діяльності також не розглядаються. Закон не поширюється на апеляційні скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських

підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів, оскільки такі апеляційні скарги розглядаються в суді.

Знання громадянами своїх прав та їх вміле використання дуже важливі, оскільки вони допомагають підвищити ефективність скарг, запобігають повторним скаргам та є засобом запобігання бездіяльності та порушень, що призводять до скарг.

Якщо законодавець чітко не визначив питання, щодо яких може бути подана пропозиція чи заява, стаття 4 Закону регулює рішення, дії чи бездіяльність, на які громадянин може подати апеляцію. У ньому наведено вичерпний перелік рішень, дій чи бездіяльності, які можуть бути оскаржені, якщо: права та законні інтереси чи свободи громадянина (груп громадян) порушені; створювати перешкоди для громадянина у здійсненні своїх прав та законних інтересів чи свобод; незаконно накладений на громадянина або незаконно переслідуваний. «Загальним правилом є те, що оскаржувальні рішення, дії чи бездіяльність мають бути в сфері управлінської діяльності, а також забороняється направляти скарги для розгляду тим органам і посадовим особам, дії, бездіяльність чи рішення яких оскаржуються» [3].

Письмове чи усне звернення повинно відповідати вимогам законодавства. Стаття 5 встановлює вимоги, які є обов'язковими для подання звернення, а їх невідповідність має юридичні наслідки, а саме: повернення заявки заявнику з відповідними роз'ясненнями протягом десяти днів з дати отримання. Щоб уникнути такої ситуації, заявник повинен:

- направляти звернення до тих органів, установ, підприємств, організацій чи посадових осіб, до повноважень яких належить вирішення питань, що виникають;

- в заяві вкажіть своє прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання;

- викласти суть питання, зауваження, пропозиції, прохання;

- особисто підписати письмовий запит із зазначенням дати [3].

Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» від 13 серпня 2002 р. № 150-2002 зобов'язує органи виконавчої влади регулярно організовувати особисті прийоми громадян за місцями їх роботи та проживання з метою затвердження графіків прийому. Це відбувається в певні дні та години, придатні для громадян. Графік прийому визначається керівниками. Всі скарги на особистому прийомі реєструються. Якщо вони не є предметом негайного вирішення, вони розглядаються так само, як письмовий запит [10].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР для проведення прийому повинно бути відповідне обладнане місце. Скарги громадян розглядаються та вирішуються протягом максимум одного місяця з дати отримання, а також тих, які не потребують подальшого розгляду негайно, але не пізніше ніж через п'ятнадцять днів з дати отримання. Якщо неможливо вирішити питання протягом одного місяця, керівник компетентного органу або його заступник встановлює необхідний строк для слухання, про що повідомляється особа, яка його подала. У цьому випадку загальний термін вирішення питань апеляції не повинен перевищувати сорока п'яти днів. Цей період скорочується порівняно з двомісячним періодом [4].

З цією метою керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинні кардинально реструктуризувати роботу відповідних органів влади за допомогою звернень громадян, а зокрема забезпечити:

- здійснення безперешкодного та «регулярного, не рідше одного разу на місяць особистого прийому громадян чиновниками та посадовими особами, в тому числі в неробочий час за місцем роботи та проживання громадян, суворого дотримання затверджених графіків їх особистого прийому, виділення спеціальних приміщень для прийому громадян;

- не рідше двох разів на рік розгляд стану роботи зі зверненнями громадян у комітетах, засідання із запрошенням представників судів,



прокуратури, інших державних органів, громадських організацій, засобів масової інформації»;

- щорічна підготовка та публікація аналітичних звітів відповідних органів про стан роботи зі зверненнями громадян, систематичне оприлюднення інформації про роботу зі зверненнями та вирішення питань через ЗМІ;

- посилення персональної відповідальності посадових осіб за належну організацію цієї роботи та результати вирішення питань, що виникають при розгляді звернень, маючи на увазі, що: рівень роботи чиновників з громадянами вважається важливим критерієм при оцінці їх професійного рівня; а також можливості для просування таких людей; будь-який факт, що звернення не стосується питань, що належать до компетенції відповідного органу, посадової особи чи секретаря, внаслідок чого звернення чи скаргу було подано до вищого органу, повинен бути ретельно проаналізований і, якщо є ознаки бюрократії, формалізму, неминуче притягнення відповідних осіб до юридичної відповідальності [4].

Важливим кроком на шляху підвищення ефективності розгляду звернень громадян є прийняття постанови Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24 вересня 2008 р. № 858. робота зі зверненнями громадян та проблемами, що в них виникають. Класифікатор (Додаток А) був рекомендований для використання органами місцевого самоврядування та відповідно змінений в Інструкції з ведення обліку скарг громадян від 14 квітня 1997 року.

Класифікатор звернень громадян складається з двох розділів: «Характеристика звернення» та «Основні питання, що порушуються у зверненнях громадян».

Звернення громадян класифікуються за 9 характеристиками: «1) формою надходження; 2) ознакою надходження; 3) видами; 4) статтю авторів (чоловіча, жіноча); 5) суб'єктом; 6) типом; 7) категоріями авторів; 8) соціальним станом авторів; 9) результатами розгляду» [54].

Звернення різняться за формою отримання: «поштою; на особистому прийомі; через уповноважену особу; через засоби масової інформації; інші органи, установи, організації. За суб'єктом – на індивідуальні, колективні, анонімні. За ознакою надходження вони поділяються на первинні, повторні, неодноразові, масові. За видами – на пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та скарги. За типом – на телеграми, листи, усні звернення».

За категоріями авторів (загалом 20 категорій у класифікаторі) - за запитом: учасники війни, діти війни, інваліди Великої Вітчизняної війни, інваліди війни, ветерани праці, інваліди I групи, II групи, III групи, діти-інваліди, одинокі матері, матері-героїні, багатодітні сім'ї, люди, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, учасники ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, герої України, герої Радянського Союзу, герої соціалістичної праці, та інші категорії. Відповідно до соціального статусу було визначено 12 категорій заявників: «пенсіонер, робітник, селянин, працівник бюджетної сфери, державний службовець, військовослужбовець, підприємець, безробітний, учень та студент, служитель релігійної організації, а також особи, позбавлені волі або воля яких обмежена, та інші особи» [54].

Класифікатор пропонує шість варіантів результатів розгляду: позитивно вирішено; відхилено; дається пояснення; повернута автору відповідно до ст. 5 та 7 Закону України "Про звернення громадян"; звернення, подане, за необхідності, відповідно до статті 7 згаданого Закону; звернення, яке не є предметом розгляду відповідно до ст. 8 та 17 цього Закону. Розділ II класифікатора визначає 24 категорії та відповідні індекси основних питань, що розглядаються [54].

Застосування на практиці класифікатора сприяє вдосконаленню розгляду звернень громадян і, що найголовніше, забезпечує додатковий матеріал для розвитку законодавства у цій галузі. Перш за все, є чіткіше правове регулювання порядку подання та розгляду звернень. Особливо важливо інформувати громадян про повноваження органів влади щодо розгляду їх звернень, щоб досягти найбільш точного націлювання та зменшити кількість

звернень, що надходять від одного органу до іншого. На наш погляд, цю відповідальність слід покласти на Міністерство юстиції України.

Необхідно також детально вивчити класифікатор звернень громадян, його роль та значення для організації роботи, уточнити в законодавстві нормативні визначення тих термінів та категорій, які стосуються реалізації конституційного права громадян на звернення. Це сприятиме подальшому розвитку законодавства та посиленню правових гарантій у цій галузі.

Особливу увагу слід звернути на положення українського закону "Про доступ до публічної інформації" від 13 січня 2011 року, які передбачають процедуру реалізації права доступу до інформації за запитом - прохання «до розпорядника інформації про надання публічної інформації, що перебуває у його розпорядженні. Закон передбачає, що заявник має право звернутися із запитом на інформацію, незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причин запиту. Запит на інформацію може бути індивідуальним або груповим та подаватися усно, письмово або в іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір заявника. Письмовий запит подається у довільній формі». У той же час закон встановлює певні вимоги до запитів, а саме, що запит на інформацію повинен містити: ім'я (адресу) заявника, поштову адресу або адресу електронної пошти та номер засобів зв'язку, якщо такі є; загальний опис інформації або тип, заголовок, деталі або зміст запитуваного документа, якщо заявнику це відомо; підпис та дата, якщо запит зроблений у письмовій формі [2].

Для спрощення процедури письмових запитів на інформацію особа може подати запит, заповнивши відповідні інформаційні форми, доступні у розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного постачальника інформації. Ці форми повинні містити короткі вказівки щодо процедури запиту інформації, її отримання тощо [2]. Якщо особа не може подати письмовий запит з поважних причин (інвалідність тощо), запит має подати відповідна особа, яка подає запит, його ім'я, контактний телефон та копію запиту має надати особа, яка його подала [2].

Крім того, закон передбачає, що «доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування або розпорядження державним та комунальним майном, включаючи копії відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена не може бути обмежений стосовно фізичних та юридичних осіб, які отримали такі активи чи майно, за умови, що розголошення або надання такої інформації не може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідування або попередження злочинів» [2].

Також дуже цікавим є положення закону про те, що декларації про доходи осіб та членів їх сімей, які є кандидатами або обіймають виборну посаду в уряді або виконують функцію державного службовця, працівника місцевого самоврядування першої або другої категорії, є публічними даними. Крім цього, обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ, і якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, інформація, доступ до якої необмежений, доступна для перегляду. Таким чином, введення чітких причин обмеження доступу до публічної інформації повинно призвести владу до перегляду списків документів, доступ до яких був обмежений до набрання чинності законом, що є важливим досягненням у побудові відкритої та прозорої держави.

Крім того, закон зобов'язує органи державної влади визначити спеціальні місця для запитувачів для роботи з документами або їх копіями, а також надати заявникам право фотографувати, копіювати, сканувати, записувати на будь-якому носії та мати спеціальні структурні підрозділи або призначити відповідальних осіб для надання доступу до інформації запитуючим. Слід також зазначити, що контролер інформації повинен відповісти на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дати отримання запиту [2].

Якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя або свободи людини щодо стану навколишнього середовища, якості продуктів харчування та предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних ситуацій, що відбулися або можуть

виникнути, та загрожують безпеці громадян, відповідь повинна бути надана не пізніше 48 годин з дати отримання запиту, але запит на термінову обробку запиту повинен бути обґрунтованим. Однак, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або вимагає пошуку інформації серед великого обсягу даних, контролер інформації може продовжити період обробки запиту до 20 робочих днів, що виправдовує таке продовження. Інформаційний контролер письмово повідомляє заявника про продовження терміну не пізніше п'яти робочих днів з дати отримання запиту [2].

Важливою гарантією права доступу до публічної інформації за запитом є безкоштовне надання такої інформації. Однак, якщо дотримання вимог щодо інформації передбачає копіювання документів на більш ніж 10 сторінках, закон покладає на заявників обов'язок відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. У цьому випадку розмір фактичних витрат визначається відповідним адміністратором для копіювання та друку в межах, встановлених Кабінетом Міністрів України. Якщо контролер інформації не визначив розмір плати за копіювання або друк, інформація доступна безкоштовно. Водночас закон передбачає, що при наданні персональних даних про себе та інформації, що представляє суспільний інтерес, не стягується плата за копіювання та друк [2].

Крім того, слід зазначити, що контролер інформації має право відхилити запит лише у тих випадках, коли він не володіє інформацією та не зобов'язаний відповідно до своєї юридичної компетенції мати інформацію, що запитується, або коли запитувана інформація потрапляє до категорії інформації з обмеженим доступом. Щодо інформації, не оплачено фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком, а також у разі невиконання вимог щодо інформаційного запиту. У цьому випадку у відмові у задоволенні запиту на інформацію повинні бути вказані ім'я, по батькові та посада особи, відповідальної за розгляд запиту на інформацію, дата відмови, мотивовані причини відмови, процедура оскарження та підпис. Відхилення запиту на інформацію подається у письмовій формі [2]. Водночас закон передбачає, що відповідь контролера інформації про те, що заявник може отримати дані із

загальнодоступних джерел, або необґрунтована відповідь, вважатиметься незаконною відмовою в наданні інформації. Інформаційний контролер, який не має необхідної інформації, але який за статусом або характером діяльності знає або повинен знати, хто її має, зобов'язаний надіслати цей запит відповідному адміністратору з одночасним повідомленням заявника. У цьому випадку відлік періоду обробки запиту на інформацію починається з дати, коли він надійшов до відповідного адміністратора. Таким чином, закон України "Про доступ до публічної інформації" дозволяє громадянам набувати право легко та швидко отримувати, зокрема, інформацію про те, як працює виконавча та місцева влада [2].

Слід зазначити, що розгляд скарг громадян включає такі взаємопов'язані етапи: розгляд та перевірка, прийняття рішень, інформування заявників про прийняті рішення та роз'яснення порядку їх оскарження, забезпечення своєчасного виконання рішень. Усі ці етапи повинні бути відкритими для будь-якого органу, відповідального за розгляд звернень громадян.

Організація документації за зверненнями громадян здійснюється на підставі положень Інструкції про ведення обліку звернень громадян у державних органах та місцевих адміністраціях, об'єднаннях громадян, компаніях, установах, організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації [14]. Інструкція містить: порядок ведення обліку звернень громадян; особиста відповідальність за стан діловодства; облік особистого прийому громадян; реєстраційна форма журналу; автоматизована реєстрація; індекс письмових відповідей; період зберігання документів.

У документі зазначено, що запис пропозицій, заяв (клопотань) та скарг громадян у державних органах та місцевих адміністраціях, об'єднаннях громадян, компаніях, установах, організаціях, незалежно від форм власності, у ЗМІ проводиться окремо від інших видів діловодства та спирається на спеціально призначених посадових осіб або на поділ службового апарату [14].

Порядок ведення обліку звернень громадян, який містить інформацію, що становить державну або іншу таємницю, визначається спеціальними

нормативними актами. Керівники організацій несуть персональну відповідальність за стан діловодства за скаргами громадян. Усі отримані пропозиції, заявки та скарги повинні бути прийняті та централізовано зареєстровані в день надходження на реєстраційні та контрольні картки, придатні для обробки в персональних комп'ютерах або журналах. Облік особистого прийому громадян ведеться на картках, в журналах або за допомогою комп'ютерів.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

#### **3.1. Робота зі зверненнями громадян як пріоритетний напрям діяльності органів публічної влади**

Відповідно до пунктів 6, 7 ст. 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», керуючись законами України «Про доступ до публічної інформації» та «Про внесення змін до Закону України Про інформацію», з метою розробки системи доступу до публічної інформації яка забезпечує прозорість, відкритість та створює механізми реалізації права доступу до публічної інформації фізичних, юридичних осіб, об'єднань громадян, організацій та інших заявників доступ до публічної інформації, розгляд, обробка, облік, аналіз та контроль за наданням відповідей на запити на інформацію, що надходять до управління освіти; призначено особу для забезпечення публікації в засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті управління освіти та на інформаційних стендах у приміщеннях навчальних закладів району; затверджені форми запитів, порядок їх підготовки та подання в усній, письмовій або іншій формі для фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян.

Усі отримані пропозиції, заявки та скарги приймаються та централізуються в день їх надходження на реєстраційні та контрольні картки, придатні для обробки на персональних комп'ютерах або журналах. Конверти зберігаються разом із пропозицією, заявою, апеляцією. Особистий прийом громадян фіксується в журналах або на комп'ютерах [14].

«Журнальна форма подання пропозицій, заяв та скарг та виставлення рахунків для особистого прийому громадян допускається в організаціях з річним обсягом до 600 пропозицій, заяв та скарг та стільки ж звернень громадян на особистому прийомі» [14]. Письмові пропозиції, заяви та скарги,



подані на особистому прийомі, також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційних та контрольних картках, придатних для обробки на комп'ютерах або журналах. Картка зарахування та контролю, щоденник внесення пропозицій, заяв та скарг, картка особистого прийому громадян ведуться відповідно до інструкції щодо їх заповнення. Автоматизована реєстрація пропозицій, заяв та скарг та виставлення рахунків особистого прийому громадян здійснюється з реєстраційно-контрольних форм шляхом введення в персональний комп'ютер таких елементів:

- дата отримання;
- прізвище, ім'я, по батькові, категорія (соціальний статус) заявника;
- де надійшла скарга, дата, індекс, контроль;
- задані питання - резюме, покажчики;
- зміст та дата резолюції, ім'я автора, виконавець, термін;
- дата відправлення, індекс та зміст документа, прийняті рішення, дата зняття з контролю;
- номер справи за номенклатурою [14].

Автоматизована реєстрація особистого прийому громадян шляхом безпосереднього входу в персональний комп'ютер здійснюється з використанням таких елементів: дата прийому, хто приймає; прізвище, ім'я, по батькові, адреса, місце роботи, категорія заявника; задані питання - короткий зміст, кому доручено слухання, зміст, строк, прийняті рішення, дата отримання відповіді [14].

Слід зазначити, що склад цих елементів може бути доповнений при необхідності (квитанція виконавця при отриманні документа, хід виконання тощо). Порядок розміщення елементів у разі автоматизованої реєстрації може визначити організація.

У процесі автоматизованої реєстрації формується банк реєстраційних даних. Автоматизовані банки даних надають користувачеві інформацію про всі документи та їх розташування, відображаючи інформацію на екрані комп'ютера та, за необхідності, на принтері. Реєстраційний індекс пропозиції,

заяви, скарги зазначається в реєстраційному штампі. Штамп розміщується в нижньому полі першого аркуша документа праворуч або в іншому вільному від тексту місці, крім місця, призначеного для палітурки. На прохання громадянина, який подав заявку в організацію, на першій сторінці копії заяви друкуються назва організації, дата надходження та вхідний номер заявки. Така копія повертається громадянину.

У разі повторних пропозицій, заяв та скарг, наступний індекс доступний для реєстрації та у відповідному макеті реєстраційної та контрольної картки, журналу або у відповідному полі реєстраційної та контрольної картки, що відображається на екрані монітора ПК (під час автоматизованої реєстрації). реєстраційний індекс першої пропозиції, заяви. У верхньому полі першого аркуша повторних пропозицій, заяв та скарг праворуч та на реєстраційних бланках робиться відмітка ПОВТОРИТИ і вибирається вся попередня кореспонденція. При цьому пропозиції, заяви та скарги одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, надіслані різним одержувачам та отримані на розгляд однією і тією ж організацією (дублікати), враховуються в реєстровому індексі першої пропозиції, заяв та апеляцій шляхом додавання порядкових номерів Д-401/1, Д-401/2, Д-401/3.

У разі використання карткової форми реєстрації пропозицій, заяв та скарг кількість копій реєстраційних та контрольних карток визначається кількістю файлів, що зберігаються в організації. Тип файлів та їх кількість повинні відповідати потребам у бухгалтерському обліку, довідковій роботі, контролі за виконанням замовлень на пропозиції, заяв та скарг та їх аналізу. Файли можуть бути відформатовані відповідно до імен осіб, від яких надходили пропозиції, заяви та скарги в алфавітному порядку щодо тем, що в них з'являються [14].

За необхідності - алфавітний покажчик імен громадян, від яких вони отримували пропозиції, заяви та скарги. Якщо про результати обробки письмової пропозиції, заяви, скарги потрібно повідомити іншу організацію, усі копії реєстраційних та контрольних форм та перший аркуш заявки, що контролюється, мають бути позначені словом КОНТРОЛЬ або літерою К.

Клопотання, заяви та звернення, на які були дані попередні відповіді, не вилучені з-під контролю. Нагляд завершується лише після прийняття рішення та вжиття заходів щодо вирішення пропозиції, заяви, апеляції. Рішення про зняття пропозицій, заяв та скарг з контролю приймаються посадовими особами, які прийняли рішення про контроль. Якщо письмові та усні відповіді даються за результатами розгляду пропозицій, заяв та скарг, відповідний запис вноситься на вільне місце останнього аркуша або в окрему довідку про реєстраційні та контрольні форми та документи справи.

Посадові особи, які ведуть облік пропозицій, заяв та скарг, повинні готувати матеріали для керівників аналітичних та узагальнюючих організацій у формі аналітичних звітів до 15 січня кожного року. Аналітичні посилання сучасного характеру складаються за необхідності. Пропозиції, заяви та скарги громадян після їх звільнення з усіма документами для їх розгляду та вирішення та копією реєстраційно-контрольної форми повинні бути повернуті посадовим особам або відділам канцелярії, які ведуть облік пропозицій, заяв та скарг за централізованими справами, справи, бази даних. Створення та зберігання справ судовими приставами забороняється.

Строк зберігання документів за пропозиціями, заявами та зверненнями визначається переліками документів та номенклатурою питань, що виникають під час їх діяльності, затвердженими керівниками організацій. Як правило, існує п'ятирічний термін зберігання пропозицій, заяв та пропозицій, а також документів, пов'язаних з їх розглядом та вирішенням.

У випадках, зумовлених специфікою організації, постійна експертна комісія цієї організації може прийняти рішення про продовження терміну придатності або постійного зберігання найбільш цінних пропозицій громадян. Рішення експертної комісії про продовження строку зберігання документів за пропозиціями, заявами та зверненнями, про їх відбір для подальшого зберігання повинні бути затверджені керівником організації.

Справи, що підлягають постійному та тимчасовому (понад 10 років) зберіганню, передаються до архівної служби організації через два роки після

заповнення їх записів. Питання, що підлягають тимчасовому зберіганню (до 10 років включно), передаються в архів за рішенням керівника організації. Після закінчення певних умов зберігання документи щодо пропозицій, заяв та апеляцій знищуються у порядку, встановленому Головним архівним управлінням при Кабінеті Міністрів України.

Урядовий контактний центр, який забезпечує урядову гарячу лінію та координує діяльність національної системи розгляду скарг, узагальнив результати за звітний рік та опублікував їх у журналі «Урядовий кур'єр». Центр отримував скарги та надсилав їх до центральних та місцевих органів виконавчої влади для розгляду відповідно до своїх обов'язків. Заявникам були надані поради та роз'яснення щодо законодавства та основної інформації. Результати розгляду запитів постійно аналізувались.

Інформаційно-аналітичні матеріали систематично надсилали Секретаріатові Кабінету Міністрів для інформування уряду.

Звітний рік ознаменувався посиленням активності громадян у зверненні на телефонну «гарячу лінію» для вирішення їхніх проблем, внесенні пропозицій до органів виконавчої влади та висловленні думок щодо різних аспектів суспільного життя. Вирішальною особливістю звернень було широке втілення питань пов'язаними з реалізацією соціально-економічних ініціатив Президента України як курсу на якісні зміни в житті людей.

Населення позитивно сприймає державні заходи щодо побудови соціальної сфери, включаючи підвищення пенсій різним категоріям громадян, подолання безробіття, введення житлових позик, надання субсидій та житла молодим сім'ям, самотній молоді, військовослужбовцям за державними програмами «Пільгове молодіжне кредитування», «Власний дім» та «Доступне житло», догляд за ветеранами війни та праці, інвалідами, сиротами тощо.

У звітному році на державній гарячій лінії та через Інтернет зареєструвались 442,4 тис. Заявників, що на 57,2% більше, ніж у минулому (281,5 тис.). Зареєстровано 459358 звернень, з цього числа органами виконавчої влади на розгляд надіслано 226,3 тисячі (49,3% загальної кількості),

на 233 тис. (50,7%) звернень заявники отримали консультації щодо норм законодавства і довідкову інформацію безпосередньо від фахівців центру.

Урядовий контактний центр висвітлює проблеми, які потребували негайного вирішення. Ці скарги були зареєстровані та направлені на розгляд виконавчої влади, зокрема місцевої влади - 1381 (84,1% та центральної - 261 (15,9%). Визначені у 714 зверненнях питання були повністю вирішені на 827 надано відповідні роз'яснення про порядок та шляхи їх вирішення, 94 залишаються на розгляді в органах виконавчої влади.

Прикрість полягає в тому, що багато порушених питань можна було вирішити на місцях, але людям довелося звертатися до вищих органів влади з їх проблемами. Це стосувалось аграрних питань, особливо щодо розвитку тваринництва, запровадження державних спеціальних бюджетних субсидій для приватних осіб на вирощування та утримання молодняку, регулювання цін на тваринницьку продукцію тощо. Протягом року надійшло 1616 звернень з питань сільського господарства, що було більше, ніж у минулому. Вони в основному порушували питання врегулювання з виробниками молока, що постачається споживачам (збільшення кількості скарг у 7,5 разів), невиплата державних субсидій фермерам (у 4,3 рази) та встановлення занижених закупівельних цін на молоко (у 1,8 рази).

Посилення довіри громадськості до державної політики, особливо до міжнародних подій, суттєво відобразилося в активній реакції громадськості, зв'язку з цим урядова гаряча лінія отримала позитивні відгуки та пропозиції. Люди підтримують зусилля уряду щодо стабілізації цін та запобігання їх зростанню на основі групи продовольчих товарів, висловлюють задоволення зниженням цін на деякі ліки, зокрема гіпертонію.

Протягом року прозвучала низка закликів до освіти, зокрема щодо підвищення ефективності освітнього процесу в загальноосвітніх школах, розвитку дошкільної та професійно-технічної освіти, реформування вищої освіти, вдосконалення процедур прийому до вищої школи.

У звітному році Центр зафіксував 3217 скарг на проблеми у сфері освіти, що на 52,5% більше, ніж у минулому році. Вчителі скаржились на порушення правил сертифікації. Також важливими для заявників були: примус до оплати потреб навчальних закладів (ремонт приміщень, придбання миючих засобів, оплата комунальних послуг тощо), подарунки адміністрації та вчителям; невідповідність викладачів їхнім посадам та їх неетична поведінка та недбалість.

Численні відгуки працівників державного сектору надійшли щодо вказівок прем'єр-міністра України щодо інформації у ЗМІ та дзвінків на урядову гарячу лінію, щоб уникнути затримок із виплатою зарплат та збільшити особисту відповідальність місцевих службовців за несвоєчасні виплати.

За звітний період урядова гаряча лінія отримала 1884 подяки від громадян, з них 424 - органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та іншим організаціям, а 1460 висловлено уряду та працівникам Центру допомоги у вирішенні питань, що запитували заявники.

Тим не менше, є ще багато питань, які потребують негайного вирішення. Надходили скарги на фінансові труднощі та вимагали від виконавчої влади вжити конкретних заходів для задоволення їх життєвих потреб. Найбільш нагальні питання, що хвилюють широку громадськість, залишаються у сферах соціального захисту, житлово-комунального господарства, пенсійного забезпечення, охорони здоров'я, умов праці та праці, захисту споживачів, цін та тарифів.

До речі, розподіл скарг за соціальним статусом заявників такий: пенсіонери - 57,3% від загальної кількості скарг; робітники - 14, 8%; безробітні - 12,4%; працівники державного сектору - 4,5%; підприємці - 2,7% та інші.

Водночас їхні дзвінки стосувались широкого кола соціальних проблем. Посадові особи місцевого самоврядування та інші структури, з розумінням ставляться до вирішення проблем, які звертаються до них заявники. Тому фахівці постійно контролюють організацію роботи зі зверненнями громадян,

швидко вирішення питань, що виникають у скаргах, з урахуванням наявних у них пропозицій.

Сьогодні аналізується робота зі зверненнями громадян разом з іншими пріоритетними напрямками. Тому стан такої роботи систематично обговорюється на засіданнях виконавчого комітету районної ради, апаратних нарадах голови, керівників закладів району.

Наявність звернень, скарг громадян, що продовжують надходити у відділ освіти, свідчить про необхідність вдосконалення роботи у цій галузі. Тому управління освіти рекомендувало керівництву загальноосвітніх шкіл, керівникам дошкільних навчальних закладів, керівникам позашкільних навчальних закладів на районній нараді керівників закладів освіти наступне:

- Підвищити особисту відповідальність за ефективність навчального процесу, повагу до педагогічної етики.

- Продовжувати систематичну роботу щодо інформування батьківської громади та персоналу про найважливіші питання діяльності закладів з метою забезпечення прозорості, відкритості управління та упередженості негативних аспектів в освітній сфері району, що може призвести до порушень прав учасників освітнього процесу.

- Посилити роз'яснювальну роботу між робочою та батьківською групами, громадськістю відповідно до вимог українського закону «Про звернення громадян» щодо конституційних повноважень та діяльності відповідно до чинного законодавства.

- Мати під постійним наглядом прийняття рішень з питань соціального захисту педагогічних працівників. Вжити конкретних заходів для розгляду скарг від цієї категорії громадян.

- Створити творче середовище, здоровий мікроклімат у трудових колективах, зміцнити трудову дисципліну.

- Забезпечити умови для реалізації конституційних прав громадян на письмові скарги, особистий прийом, участь заявників у перевірці їх заяв чи скарг та своєчасне обґрунтоване реагування.

- Забезпечити постійний аналіз кожної заяви відповідних громадян, контролюючи дотримання термінів остаточної відповіді заявника.
- Зберігати постійний контроль за реєстром звернень громадян.
- Здійснювати особистий прийом громадян у навчальних закладах відповідно до виданих наказів та забезпечувати публікацію графіків особистих прийомів керівника навчального закладу.
- Забезпечити ретельний аналіз стану роботи зі зверненнями громадян, результат яких слід заслуховувати на педагогічних нарадах у педагогічних колективах та узагальнювати відповідно до відповідних наказів навчального закладу двічі на рік [52]. Діяльність виконавчих органів спрямована на впровадження сучасних технологій для ефективного реагування на скарги громадян як на одну із сфер, що суттєво впливають на соціально-економічну ситуацію та прогнозування політичної ситуації в регіоні.

Відповідно до концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації управління в Україні, одним із пріоритетів реформи місцевого самоврядування є забезпечення спроможності цієї системи надавати якісні та доступні державні послуги. Принципи реформи місцевого самоврядування включають відкритість, прозорість та участь громадськості; доступність адміністративних та соціальних послуг. Для забезпечення доступності та якості державних послуг передбачається надання основних адміністративних та соціальних послуг відповідно до національних стандартів. Такі стандарти повинні базуватися на:

- територіальна доступність. Основні адміністративні та соціальні послуги повинні надаватися в громаді, де проживає людина;
- комфорт. Основні адміністративні послуги повинні надаватися в одному приміщенні;
- відкритість інформації. Інформація про основні послуги (порядок та умови їх отримання) повинна бути доступна в кожному місці;
- професіоналізм. Основні адміністративні та соціальні послуги повинні надавати професійні працівники, які добре знають відповідні категорії справ і



виконують свої функції. Впровадження системи безперервної освіти працівників в органах місцевого самоврядування.

Щоб забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, слід здійснювати оптимальний розподіл відповідальності між місцевою владою та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіальної організації відповідно до принципів субсидіарності та децентралізації. Для забезпечення оптимального розподілу відповідальності між місцевою та виконавчою владою на різних рівнях адміністративно-територіальної організації:

- удосконалюється система залучення громадськості до розробки управлінських рішень та контролю за їх виконанням;

- встановлено достатню базу оподаткування для забезпечення здійснення власних повноважень місцевих органів влади, а рівень державного фінансування делегованих повноважень визначається на основі об'єктивних критеріїв;

- «представницькі органи місцевого самоврядування з їх виконавчими органами створюються на кожному адміністративно-територіальному рівні;

- забезпечується ефективний державний контроль за дотриманням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування» [35].

Отже, сьогодні йдеться про забезпечення підвищення якості адміністративних послуг населенню, якості роботи зі зверненнями громадян. Удосконалення розгляду скарг громадян повинно здійснюватися комплексно, враховуючи єдність цілей, сфер діяльності та механізмів реалізації державної політики. І лише тоді це призведе до: забезпечення прозорості роботи органів виконавчої влади; попередження корупційних дій чиновників; покращення іміджу уряду в цілому; скорочення часу, який працівники витрачають на підвищення обізнаності та скорочення тривалості процесу надання та отримання послуг; зміцнення зв'язків між громадянами та органами державної влади. Важливо розуміти роль звернень громадян як важливої складової зміцнення демократичної держави та громадянського суспільства.

### **3.2. Удосконалення роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади**

Сьогодні Україна стикається з нагальною потребою всебічної реформи місцевого самоврядування та стандартизації адміністративно-територіального устрою. Безумовно, успішне впровадження реформи місцевого самоврядування сприятиме більш ефективному впровадженню політики європейської інтеграції України, розвитку співпраці з європейськими інституціями, зокрема Радою Європи та ЄС [35].

Відповідно до європейської концепції, відображеної в першій частині статті 3 Європейської хартії, місцеве самоврядування означає право та здатність органів місцевого самоврядування регулювати та керувати значною часткою державних справ у межах своєї компетенції в інтересах місцевого населення.

Незважаючи на всі державні заходи, спрямовані на зміцнення та розвиток місцевого самоврядування, переважна більшість приблизно 12 000 територіальних громад України - а саме територіальні громади сіл, селищ та міст районного значення - все ще не в змозі виконати всі повноваження місцевого самоврядування через надмірну роздробленість та надзвичайно слабку фінансову базу. Це призводить до низької якості державних послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні, депопуляції сільського населення (зменшення на 1% на рік), деградації сільських територій та, раніше, надмірного навантаження на державний бюджет через необхідність фінансування самоврядування [35].

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання повноважень, підвищення ефективності державного управління, було видано відповідний указ Президента України, який визначав нову схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади. Наступним етапом адміністративної реформи повинен стати регіональний та місцевий рівень, що допоможе підвищити ефективність діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та чіткого розподілу

відповідальності між ними. Водночас для цього потрібна розробка концепції реформи місцевого самоврядування та її плану [35].

Необхідність оновлення законодавства у цій галузі визначається насамперед характером суспільних відносин в Україні - відносинами між державою, владою та громадянином, згідно з конституційним положенням про те, що права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість держави (стаття 3 Конституції) [44].

Вдосконалення відносин «людина-влада» та спрямування їх на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб вважається можливим із внесенням змін до чинного закону України «Про звернення громадян». Зрештою, аналіз закону України «Про звернення громадян» показує деякі його недоліки. Такими недоліками є:

1. Закон поширюється не лише на відносини між громадянами та адміністративними органами, а й на відносини між громадськими організаціями та приватними компаніями, тобто на відносини між недержавними юридичними особами. Така ситуація певною мірою не узгоджується з Конституцією України, оскільки вищезазначені правовідносини регулюються нормами цивільного, а не адміністративного права, і у разі виникнення між ними суперечок суди приймають рішення у цивільному процесі.

2. Закон регулює різні правові явища – «пропозиції», «заяви» та «скарги». Це означає, що в той час, коли заява, як правило, є інструментом безконфліктного здійснення цивільного права перед державою, скарга є інструментом захисту прав і, отже, функціональна судовим позовом.

Ці структурні відмінності між різними формами ініціатив, за допомогою яких громадяни звертаються до органів державної влади, не повністю враховані цим законом. З огляду на вищевикладене, є сумніви щодо доцільності регулювання порядку подання пропозицій, заяв та скарг в одному законі. Таким чином, Закон України «Про звернення громадян» регулюватиме відносини при розгляді скарг фізичних осіб, що містить пропозиції, поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування,

компаній, посадових та службових осіб та щодо регулювання суспільних відносин та вдосконалення правової основи державної системи, соціально-культурної та інші сфери діяльності держави та суспільства.

3. Деякі суспільні відносини не регулюються цим Законом. Так, це не стосується випадків, коли адміністративні органи та посадові особи ухвалюють окремі акти за власною ініціативою, які покладають належне обтяження на громадянина.

Таким чином, практика застосування цього закону виявила низку недоліків у цій галузі та необхідність вдосконалення механізму реалізації права громадян на звернення до органів влади та їх посадових осіб. Для вдосконалення законодавства про звернення громадян важливо чітко визначити типи таких скарг та включити їх регулювання до відповідного законодавства. Цей поділ фактично закріплений в українському законі «Про звернення громадян». Таким чином, звернення громадян на органи державної влади та органи місцевого самоврядування можна розділити на три групи:

- звернення з пропозиціями, зауваженнями, побажаннями тощо;
- звернення за адміністративними (управлінськими) послугами;
- звернення з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності органів влади, їх посадових осіб.

Що стосується інших можливих пропозицій щодо вдосконалення та вдосконалення процесу розгляду скарг громадян, їх можна знайти в площині:

- диференціація та скорочення термінів розгляду скарг;
- доступність інформації про органи влади, про типи скарг, з якими вони розглядають;
- надання можливості громадянину отримати консультативну допомогу в державному органі;
- дати особі можливість вибрати спосіб реєстрації в органі влади, включаючи можливість реєстрації електронною поштою, телефоном.

Крім того, пропонується внести зміни до українського Закону «Про звернення громадян» положеннями про порядок реагування на колективні

скарги без вказівки конкретної особи - одержувача відповіді, а також доопрацювання закону про відповідальність посадових осіб.

Ці зміни в правовому забезпеченні громадянського суспільства в Україні, суттєве розширення прав громадян та їх об'єднань, повинні бути включені на конституційному рівні, а отже, їх слід враховувати при розробці пропозицій щодо внесення змін до тексту Конституції України [49].

Управлінням освіти розроблено запобіжні заходи щодо посилення особистої відповідальності працівників підпорядкованих навчальних закладів за ефективність навчального процесу, дотримання педагогічної етики: продовження систематичної роботи щодо інформування батьків та персоналу з ключових питань, забезпечити прозорість, відкритість управління та упередженість негативних аспектів у освітній сфері району, що може призвести до порушень прав учасників освітнього процесу та звернень громадян; забезпечення умов для реалізації конституційних прав громадян на письмові звернення, особистий прийом, участь заявників у перевірці їхніх прохань чи скарг та своєчасна вмотивована відповідь; проведення постійного аналізу звернення кожного громадянина, контролю за дотриманням строків остаточної відповіді заявника; ведення постійного контролю за реєстром звернень громадян.

З метою підвищення ефективності прав громадян на звернення, усунення негативних явищ у цій сфері, а також покращення обробки звернень громадян, спрощення процесу отримання оперативної інформації від заявників з питань, що викликають занепокоєння, слід встановити програмне забезпечення «Реєстр обліку звернень громадян та контролю за вирішенням порушених у них питань на основі клієнт-сервісних технологій». Ця програма дозволить своєчасно та якісно впровадити Закон України «Про звернення громадян», сприятиме підвищенню довіри громадськості до влади.

Найголовніше - вирішити довгострокові та поточні, економічні, фінансові, соціальні, гуманітарні та інші проблеми, з якими доводиться стикатися. Тому вкрай важливо, щоб офіційний веб-сайт Міністерства освіти,

розміщений на офіційному порталі «Єдиний освітній простір», щотижня публікував вичерпну інформацію для учасників освітнього процесу підвідомчих навчальних закладів, спрямовану на підвищення обізнаності громадськості про цілі, зміст та механізм політики щодо сприяння обізнаності та розуміння громадянами конкретних планів та дій відділу освіти, причин їх прийняття та того, як ці рішення вплинуть на життя громадян.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вдалося досягти поставленої мети, яка полягає у обґрунтуванні шляхів удосконалення здійснення роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади. Результати дослідження дають змогу зробити наступні висновки.

1. Дослідження зазначає, що сучасний стан механізму розгляду скарг громадян характеризується відсутністю високоефективної системи їх наукової, правової та організаційної підтримки та, як наслідок, численними порушеннями прав, свобод та законних інтересів. Вчені зазначають, що підзаконні акти, що існують у цій галузі, характеризуються насамперед звинувачувальним упередженням і не враховують прав пересічної людини. Слід також зазначити, що адміністративні процедури щодо розгляду пропозицій, заяв та скарг від місцевих органів влади в даний час недостатньо визначені законодавством. Певні типи скарг громадян (зауваження, пропозиції), що вимагають спеціальних процедур, не розглядаються належним чином місцевими органами влади, але обмежуються офіційними відповідями та відповідями. Відповідно, питання належного здійснення конституційних прав і свобод людини і громадянина є важливим, і роль та роль скарг громадян у діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування потребує перегляду. Недостатня розробка теоретичних положень, наявність багатьох організаційно-правових проблем в організації роботи зі скаргами громадян визначають важливість вивчення цього питання.

2. Аналіз системи правового забезпечення процедур розгляду скарг громадян в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні дозволяє говорити про загальне формування вітчизняної законодавчої бази в цьому напрямку. У той же час, дослідження основних законодавчих актів показує, що законодавча та організаційна база цієї діяльності потребує подальшого вдосконалення. Що стосується регулювання, видається доцільним внести зміни до українського закону "Про скарги громадян", зокрема:

- визначити, чи слід розглядати анонімні скарги громадян, коли йдеться про здійснення або планування дій, що загрожують національній безпеці та безпеці фізичних та юридичних осіб (кримінальні правопорушення та інші правопорушення);

- визначити порядок реагування на колективні скарги, якщо немає вказівок конкретної особи - одержувача відповіді;

- усунути існуючу можливість для працівників реагувати на усні скарги, що часто унеможлиблює доведення вини працівника у разі підозри на порушення Закону про розгляд скарг громадян.

3. Вивчення компетенції органів державної влади щодо розгляду скарг громадян в Україні дозволило узагальнити базові знання про їх функціональний тягар у цій галузі. Посадові особи зобов'язані об'єктивно та своєчасно їх дослідити, перевірити викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства, забезпечувати їх виконання та інформувати громадян про наслідки розгляду скарг. Розгляд скарг громадян доручається, де це доречно, службовій особі або офіційному підрозділу, спеціально уповноваженому на виконання цієї роботи. Винні в порушеннях законодавства несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законодавством України.

Особливої уваги потребує проблема формального ставлення чиновників до розгляду скарг громадян. Його вирішення вимагає комплексного підходу, який безпосередньо пов'язаний із посиленням механізмів підзвітності за порушення Закону про скарги громадян. Потрібні чіткі та суворі санкції для чиновників, які ігнорують процес розгляду скарг громадян або зловживають своїми повноваженнями. З цією метою пропонується визначити відповідальність посадової особи за:

- перешкоджання здійсненню права громадян на звернення до державних органів та протидія роботі таких органів при розгляді скарг громадян;

- переслідування громадян щодо їх скарг до органів влади та посадових осіб;



- незаконне використання або розповсюдження інформації про приватне життя громадян, яка стала відомою у зв'язку з їх скаргами до органів влади.

Ці злочини з відповідними санкціями слід вводити як доповнення до Кодексу про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України.

Ми підтримуємо думку дослідників щодо доцільності посилення інституту омбудсмена в Україні шляхом запровадження спеціалізації з прав людини. Сьогодні навіть у країнах з розвиненою демократією та високим рівнем захисту прав і свобод людини та громадянина існує кілька омбудсменів, які відповідають за розгляд скарг у певній сфері зв'язків з громадськістю.

Однією з гарантій об'єктивного розгляду такої скарги як пропозиції може бути орієнтація її вищого органу державної влади, рівня місцевого самоврядування. Однак цей метод не завжди є ефективним та оптимальним. Покращення об'єктивності пропозицій громадян може бути забезпечено, якщо до них звертається незалежний державний орган. Сьогодні до таких структур можна умовно ставитися як до правоохоронних органів - органів внутрішніх справ та прокуратури. Але особливостями їх роботи є те, що вони не розглядають скарги громадян, коли закон безпосередньо не порушують. Отже, мова йде про створення окремого державного органу з метою всебічного об'єктивного розгляду та аналізу скарг громадян.

4. Розгляд скарг громадян включає такі взаємопов'язані етапи: розгляд та перевірка, прийняття рішень, інформування заявників про прийняті рішення та роз'яснення процедури їх оскарження, забезпечення своєчасного виконання рішень. Для забезпечення належного рівня роботи зі скаргами громадян керівники держав та органи місцевого самоврядування повинні вжити заходів щодо вдосконалення діяльності у цій сфері. Узагальнення результатів дослідження дозволяє зауважити, що основними шляхами підвищення якості роботи зі скаргами громадян є такі:

- здійснення безперешкодного та регулярного, не рідше одного разу на місяць особистого прийому громадян чиновниками та посадовими особами, в тому числі в неробочий час за місцем роботи та проживання громадян,

суворого дотримання затверджених графіків їх особистого прийому, виділення спеціальних приміщень для прийому громадян;

- не рідше двох разів на рік розгляд стану роботи зі скаргами громадян у комітетах, засідання із запрошенням представників судів, прокуратури, інших державних органів, громадських організацій, засобів масової інформації;

- щорічна підготовка та публікація аналітичних звітів відповідних органів про стан роботи зі скаргами громадян, систематичне оприлюднення інформації про роботу зі скаргами та вирішення питань, порушених ЗМІ;

- посилення особистої відповідальності посадових осіб за належну організацію цієї роботи та результати вирішення питань, порушених у скаргах. Водночас слід мати на увазі, що рівень роботи посадових осіб та посадових осіб за скаргами громадян слід розглядати як важливий критерій оцінки їх професійного рівня, придатності до посади та перспектив просування таких осіб;

- неминуче притягнути відповідних осіб до суду відповідно до закону щодо будь-якого факту, коли апеляційна скарга не стосувалася питань, що належать до компетенції відповідного органу, посадової особи чи секретаря, що призвели до оскарження або звернення до вищого органу.

5. Вивчення практичного досвіду роботи зі скаргами громадян дає змогу визначити основні напрямки розвитку роботи. Сюди можливо віднести:

- встановлення програмного забезпечення «Реєстр обліку звернень громадян та контролю за вирішенням порушених у них питань на основі клієнт-сервісних технологій»;

- розвиток практики електронних скарг до органів місцевого самоврядування;

- активізація роботи щодо підвищення рівня правової освіти населення з питань, які постійно виникають у скаргах громадян. Зокрема, щотижневе оновлення на офіційному веб-сайті Міністерства освіти вичерпної інформації для учасників освітнього процесу підвідомчих навчальних закладів, спрямованої на підвищення обізнаності громадськості про цілі, зміст та

механізм державної політики та розуміння громадянами планів та заходів управління освіти. як такі рішення вплинуть на життя громадян;

- приділяти більше уваги розгляду таких скарг громадян, як зауваження та пропозиції, що вважається засобом зміцнення зв'язків між громадянами та владою, залучення громадян до місцевого самоврядування до вирішення питань місцевого значення;

- розробка практики звітування про стан роботи зі скаргами громадян;

- підвищення особистої відповідальності посадових осіб за стан праці за допомогою скарг громадян; забезпечення ретельного аналізу стану роботи за допомогою скарг громадян;

- систематичне оприлюднення та збільшення уваги на сторінках веб-сайтів місцевих громад загальних матеріалів, аналітичних, статистичних даних про ситуацію та організацію роботи зі скаргами громадян;

- регулярні семінари з персоналом, відповідальним за розгляд скарг громадян щодо практичного впровадження чинного законодавства з цих питань.

Досвід показує, що громадяни України активно реалізують своє право на звернення. Відповідно до належного функціонування адміністративно-правових механізмів реалізації та захисту прав громадян, ефективність та спроможність держави в цілому залежить від чіткої та ефективної реакції органів державної влади на звернення громадян. Удосконалення роботи органів державної влади у вирішенні проблем населення громади повинно сприяти зменшенню кількості скарг громадян та збільшенню звернень громадян з відповідними пропозиціями щодо вирішення існуючих проблем соціально-економічного розвитку.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13 січня 2011 р.. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Про звернення громадян : закон України // Відом. Верховної Ради. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24.– Ст. 170.
5. Про Національну програму інформатизації : закон України // Відом. Верховної Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 181.
6. Про об'єднання громадян : закон України // Відом. Верховної Ради. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
7. Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення»
8. Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів» : указ Президента України // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 15. – Ст. 1035.
9. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : указ Президента України // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 31. – Ст. 1463.
10. Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення : указ Президента України // Офіц. вісн. України. – № 33. – 2002. – Ст. 1528.
11. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : указ Президента України № 109/2008 від 07.02.2008 р. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

12. Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади, 24 червня 2009р. № 630 // Офіц. Вісн. України: - 2009р.
13. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною, 05 жовтня 2005р. № 1466 // Офіц. Вісн. України: - 2005р.
14. Інструкція 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 № 348 від 14 квітня 1997 р. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
15. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / О. О.Бабінова ; МОН. НАДУ при Президентові України – К., 2006. – 232 с.
16. Баранов А. Электронное правительство в Украине? Будет! Когда? / А. Баранов // Зеркало недели. – № 1. – 2002.
17. Беззубко Л. В. Роль органів самоорганізації населення в рішенні проблем міста Макіївки / Л. В. Беззубко, Д. В. Кольцова // Проект «Голос громадськості» ; Донбаська нац. акад. будівництва і архіт-ри. – Донецьк, 2006. – С. 133 – 136.
18. Братковский М. Л. Согласие как фактор социального управления : монография / М. Л. Братковский. – Донецк : ВИК, 2004. – 208 с.
19. Великая Н. М. Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении / Н. М.Великая // СОЦИС. – 2003. – № 8. – С. 45 – 50.
20. Виробничий менеджмент : навч. посіб. / за заг. ред. д. е. н., проф. С. Ф. Поважного. – Донецьк : ДонДУУ, 2010. – 493 с.
21. Водолазкий В. А. Формування зв'язків із громадськістю в органах місцевого самоврядування України: соціологічний аналіз моделей :

- автореф. дис... канд. соц. Наук : 22.00.03 / В. А. Водолазкий ; НАН України. Ін-т соціології. – К., 2003. – 21 с.
22. Григорян О.О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики.
  23. Губерная Г. К. Власть и управление / Г. К. Губерная, В. Г. Ильющенко // Менеджер. – 2003. – № 2. – С. 7 – 12.
  24. Данилин А. В. Архитектура информационных технологий в государственных организациях / А. В. Данилин // Материалы конф. : «Государство в XXI веке» (10 апреля 2003 г.). – М. : Microsoft, 2003.
  25. Діденко Н. Г. Громадські об'єднання в Україні : навч.-метод. посіб. / Н. Г. Діденко. – Донецьк : ДонДУУ, 2010. – 115 с.
  26. Древицкая И. Ю. Информационное обеспечение органов местного самоуправления в моноотраслевых городах / И. Ю. Древицкая // Менеджер. – 2009. – № 5. – С. 272 – 273.
  27. Ермошенко Н. Н. Опыт самоуправления территорией за рубежом / Н. Н. Ермошенко. – К. : УкрИНТЭИ, 1992. – 56 с.
  28. Європейська Хартія місцевого самоврядування / пер. з англ. мови Є. М. Вишневецького. – М. : Рада Європи, 2001. – 10 с.
  29. Зайцева К. В. Менеджмент в общественных организациях : учеб. пособ. / К. В. Зайцева, В. В. Дорофиев. – Донецк : ДонГАУ, 2003. – 192 с.
  30. Захарченко О. Роль громадськості в розвитку місцевого самоврядування: теоретичні аспекти / О. Захарченко // Наукові записки. – Т. 20. Політичні науки. Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». – 2009. – С. 9 – 13.
  31. Інформаційне законодавство України : наук.-практ. коментар / За ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа. – К. : Юрид. думка, 2006. – 232 с.
  32. Інформаційні системи в менеджменті : навч. посіб. / Кутідзе Л. С., Курда Н. М., Олійник О. М., Головань О. О., Коваленко Н. М. – Запоріжжя : ЗНУ, 2010. – 349 с.

33. Калина М. Євроінтеграційна політика як чинник оптимізації місцевого самоврядування та регіонального розвитку України / М. Калина // Управління сучасним містом. – 2005. – № 1 – 2. – С. 218 – 224.
34. Комар Т. Механізм взаємодія органів державної влади і місцевого самоуправління / Т. Комар, В. Амитан // Менеджер. – 2004. – № 4. – С. 51 – 57.
35. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/articles/show/article/55>
36. Коротич О. Б. Підвищення ролі системи місцевого самоврядування в управлінні розвитком регіонів України / О. Б.Коротич // Вісн. Академії економічних наук України. – № 1. – 2004. – С. 37 – 42.
37. Кочуїв В. Проблема розподілу повноважень у контексті реалій громадянського суспільства в Україні / В. Кочуїв // Схід. – № 4. – 2009. – С. 40 – 43.
38. Кравченко В. Місцеве самоврядування України у контексті європейського досвіду / В. Кравченко // Схід. – 2000. – № 2. – С. 55 – 60.
39. Куйбіда В. Політико-правові проблеми діяльності органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи / В. Куйбіда // Управління сучасним містом. – 2003. – № 1 – 3. – С. 119 – 126.
40. Куценко Ю. Участь громадян у місцевому самоврядуванні: пошук і варіанти / Ю. Куценко // Управління сучасним містом. – 2002. – № 7 – 9. – С. 68 – 74.
41. Логунова М. М. Особистісний потенціал демократичного політичного процесу / М. М. Логунова // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 29 трав. 2009 р. : у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька. – К.: НАДУ, 2009. – Т. 2. – С. 184–186.

42. Лелеченко А. Становлення місцевого самоврядування в Україні як інструмент елементу децентралізації державного управління / А. П. Лелеченко // Вісн. НАДУ при. – 2005. – № 1. – С. 497 – 504.
43. Лобовикова Е. А. Проблемы информационного обеспечения органов местного самоуправления / Е. А. Лобовикова // Грані. – 2006. – № 4. – С. 84 – 87.
44. Лукаш О.Л. Звернення до органів державної влади/ Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України.
45. Макаренко А. С. Інформаційні технології для великого міста: моделювання, прогнозування, передбачення / А. С. Макаренко // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 10 – С. 166 – 169.
46. Макаренко А. С. Модели общественных явлений и сценарные подходы в принятии решений / А. С. Макаренко // Системні дослідження та інформаційні технології. – 2008. – № 3. – С. 127 – 142.
47. Макаренко А. С. Системний анализ и моделирование социальных систем: новые возможности / А. С. Макаренко // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 9. – С. 79 – 83.
48. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід / Лазор О. Я, Лазор О. Д. – К. : Дакор, 2005. – 462 с.
49. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посіб. / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун ; Прогр. Сприяння парламентам України. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с.
50. Місюра В. Місцеве самоврядування як складовий елемент громадянського суспільства / В. Місюра // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 252 – 258.
51. Модернізація України - наш стратегічний вибір. Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – Режим доступу : // <http://www.president.gov.ua/news/19738.html>
52. Наказ відділу освіти від 29.07.2013 № 171 «Про стан роботи зі зверненнями громадян у I півріччі 2013 року»//<http://andrvo.dnepredu.com>



53. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і Севастополя», 18 січня 2012р. № 21.
54. Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян», 24 вересня 2008р. № 858.
55. Передумови формування ринку інформаційних послуг в Україні / Лобас В. М., Черниш О. І. // Менеджер. – 2004. – № 4. – С. 17 – 20.
56. Про Загальнодержавну програму «Електронна Україна» до 2012 року : проект Закону України. – Режим доступу : [www.stc.gov.ua](http://www.stc.gov.ua).
57. Про порядок особистого прийому громадян керівництвом районної у місті ради та керівниками структурних підрозділів районної у місті ради: розпорядження голови Амур-Нижньодніпровської районної у місті Дніпропетровську ради від 31.05.2011р. № 86-1р. – Режим доступу: [andrada.com.ua](http://andrada.com.ua).
58. Про порядок особистого прийому громадян керівництвом районної у місті ради та керівниками структурних підрозділів районної у місті ради: розпорядження голови Амур-Нижньодніпровської районної у місті ради від 04.01.2012р. № 1-р. – Режим доступу : [andrada.com.ua](http://andrada.com.ua).
59. Про перевірку підприємств району, відділів, служб та управлінь районної у місті ради з питань стану роботи по розгляду звернень громадян і організації особистого прийому в 2010 році : розпорядження голови Амур-Нижньодніпровської районної у місті Дніпропетровську ради від 13.01.2009р. № 2-р. – Режим доступу : [andrada.com.ua](http://andrada.com.ua).
60. Про перевірку підприємств району, відділів, служб та управлінь районної у місті ради з питань стану роботи по розгляду звернень громадян і організації особистого прийому у 2011 році : розпорядження голови Амур-Нижньодніпровської районної у місті Дніпропетровську ради від 04.01.2011р. № 2-р. – Режим доступу : [andrada.com.ua](http://andrada.com.ua).

61. Про перевірку підприємств району, відділів, служб та управлінь районної у місті ради з питань стану роботи по розгляду звернень громадян і організації особистого прийому у 2012 році : розпорядження голови Амур-Нижньодніпровської районної у місті Дніпропетровську ради від 23.01.2012р. № 12-р. – Режим доступу : [andrada.com.ua](http://andrada.com.ua).
62. Про розвиток системи доступу до публічної інформації в Амур-Нижньодніпровській районній у місті Дніпропетровську раді : розпорядження голови Амур-Нижньодніпровської районної у місті Дніпропетровську ради від 20.06.2011 № 91-2р. – Режим доступу : [andrada.com.ua](http://andrada.com.ua).
63. Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием / подгот. П. Ф. Улиром. – Париж : ЮНЕСКО, 2004. – 39 с.
64. Серант А. Й. Зв'язки з громадськістю в системі місцевих органів влади (державно-управлінський аспект): дис., канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / А. Й. Серант ; ЛРІДУ НАДУ. – Л., 2006. – 237 с.
65. Соболев В.А. Теоретико-методологічні засади дослідження звернень громадян як інституту реалізації прав і свобод у громадянському суспільстві: стаття, канд. наук з держ. упр. К НАДУ.- К., 2010. – 6 с.
66. Сидоренко В.В. Анализ работы с обращениями граждан (на примере Буденновского районного совета в г. Донецке) / В.В.Сидоренко // Менеджер. – 2009. – № 4.–С. 113-119.
67. Сидоренко В. В. Вдосконалення механізмів реалізації прав громадян через місцеве самоврядування / В. В. Сидоренко // Зб. наук. пр. «Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами». Сер.: «Державне управління». – Т. VI. – Вип. 72. – Донецьк : ДонДУУ. – 2009. – С. 271 – 280.
68. Сидоренко В. В. Пути использования сетевых технологий для повышения эффективности государственного управления / В. В. Сидоренко // Зб. наук. пр. «Проблеми державного управління розвитком промислового потенціалу

- регіону». Сер. «Державне управління». – Донецьк : Апекс. ДонДУУ. – 2009. – Т. V. – Вип. 39.– С. 145 – 163.
69. Статичний бюлетень Головного управління статистики у Донецькій області: «Транспорт і зв'язок Донецької області за I півріччя 2006 року». – Донецьк, 2006.
70. Стойка А. В. Механізми ефективної взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань на регіональному рівні : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / А. В. Стойка ; МОН. ДонДУУ. – Донецьк., 2006. – 21 с.
71. Територіальна організація влади в Україні. Взаємодія між владними рівнями : електрон навч. посіб. / Лазор О. Д., Чемерис А. О., Лазор О. Я. – К. : Асоціація міст України та громад, 2006. – 315 с.
72. Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. / Лазор О. Д., Лазор О. Я., Чемерис А. О. – К. : Дакор, 2010. – 576 с.
73. Урядовий кур'єр, № 18 (4904).
74. Формування іміджу органів місцевого самоврядування та громадських організацій за допомогою ЗМІ: матер. тренінгу / Центр соціально-психологічної реабілітації «Гештальт» ; Центр інновацій та розвитку. – К., 1998. – 94 с.
75. Черников Ф. Епоха Wi-Fi / Ф. Черников // СНІР Україна. – 2005. – № 2. – С. 60
76. Янукович В. Ф. Муниципальный менеджмент : учеб. пособ. / В. Ф. Янукович. – Донецк : Лад, 2000. – 339 с.

## **ДОДАТКИ**

## Додаток А

**Класифікатор звернень громадян**

## I. Характеристика звернення

1. За формою надходження
  - 1.1. Поштою
  - 1.2. На особистому прийомі
  - 1.3. Через уповноважену особу
  - 1.4. Через органи влади
  - 1.5. Через засоби масової інформації
  - 1.6. Від інших органів, установ, організацій
2. За ознакою надходження
  - 2.1. Первинне
  - 2.2. Повторне
  - 2.3. Дублетне
  - 2.4. Неодноразове
  - 2.5. Масове
3. За видами
  - 3.1. Пропозиція (зауваження)
  - 3.2. Заява (клопотання)
  - 3.3. Скарга
4. За статтю авторів звернень
  - 4.1. Чоловіча
  - 4.2. Жіноча
5. За суб'єктом
  - 5.1. Індивідуальне
  - 5.2. Колективне
  - 5.3. Анонімне
6. За типом
  - 6.1. Телеграма
  - 6.2. Лист
  - 6.3. Усне
7. За категоріями авторів звернень
  - 7.1. Учасник війни
  - 7.2. Дитина війни
  - 7.3. Інвалід Великої Вітчизняної війни
  - 7.4. Інвалід війни
  - 7.5. Учасник бойових дій
  - 7.6. Ветеран праці
  - 7.7. Інвалід I групи
  - 7.8. Інвалід II групи
  - 7.9. Інвалід III групи
  - 7.10. Дитина-інвалід
  - 7.11. Одинокa мати
  - 7.12. Мати-героїня
  - 7.13. Багатодітна сім'я
  - 7.14. Особа, що потерпіла від Чорнобильської катастрофи
  - 7.15. Учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС

- 7.16. Герой України
- 7.17. Герой Радянського Союзу
- 7.18. Герой Соціалістичної Праці
- 7.19. Дитина
- 7.20. Інші категорії
- 8. За соціальним станом авторів звернень
  - 8.1. Пенсіонер
  - 8.2. Робітник
  - 8.3. Селянин
  - 8.4. Працівник бюджетної сфери
  - 8.5. Державний службовець
  - 8.6. Військовослужбовець
  - 8.7. Підприємець
  - 8.8. Безробітний
  - 8.9. Учень, студент
  - 8.10. Служитель релігійної організації
  - 8.11. Особа, що позбавлена волі; особа, воля якої обмежена
  - 8.12. Інші
- 9. За результатами розгляду
  - 9.1. Вирішено позитивно
  - 9.2. Відмовлено у задоволенні
  - 9.3. Дано роз'яснення
  - 9.4. Звернення, що повернуто авторові відповідно до статей 5 і 7 Закону України «Про звернення громадян»
  - 9.5. Звернення, що пересилається за належністю відповідно до статті 7 Закону України «Про звернення громадян»
  - 9.6. Звернення, що не підлягає розгляду відповідно до статей 8 і 17 Закону України «Про звернення громадян».

## **II. Основні питання, що порушуються у зверненнях громадян**

- Індекс
- Зміст питання
- 010
- Промислова політика
- 020
- Аграрна політика і земельні відносини
- 030
- Транспорт і зв'язок
- 040
- Економічна, цінова, інвестиційна, зовнішньоекономічна, регіональна політика та будівництво, підприємництво
- 050
- Фінансова, податкова, митна політика
- 060
- Соціальний захист
- 070
- Праця і заробітна плата
- 080
- Охорона здоров'я
- 090
- Комунальне господарство
- 100

Житлова політика	
110	
Екологія та природні ресурси	
120	
Забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізація прав і свобод громадян	
130	
Сім'я, діти, молодь, гендерна рівність, фізична культура і спорт	
140	
Культура та культурна спадщина, туризм	
150	
Освіта, наукова, науково-технічна, інноваційна діяльність та інтелектуальна власність	
160	
Інформаційна політика, діяльність засобів масової інформації	
170	
Діяльність об'єднань громадян, релігія та міжконфесійні відносини	
180	
Діяльність Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України	
190	
Діяльність центральних органів виконавчої влади	
200	
Діяльність місцевих органів виконавчої влади	
210	
Діяльність органів місцевого самоврядування	
220	
Обороздатність, суверенітет, міждержавні і міжнаціональні відносини	
230	
Державне будівництво, адміністративно-територіальний устрій	
240	
Факти корупції	
250	
Інше	
<b>Примітка.</b> За відповідним індексом можуть визначатися додаткові питання у його межах, наприклад від 010 до 019.	

## Додаток Б

**Розподіл звернень громадян за соціальним статусом  
на урядову телефонну «Гарячу лінію»**