

Заклад вищої освіти «Український католицький університет»

Факультет суспільних наук

Кафедра державного управління

Кваліфікаційна робота

на тему:

«Удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади у контексті публічного адміністрування»

Виконав: студент II курсу, групи
СПА21/М

Галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування»

Спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньої програми «Публічне управління та адміністрування»

Освітній ступінь «Магістр»

Бартко В.В.

Керівник доцент кафедри державного управління, к.е.н. Лапшина І.А.

Рецензент професор, д.н.держ.упр. Грицяк Н.В.

Львів – 2023 рік

Бартко В. В. Удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади у контексті публічного адміністрування: Кваліфікаційна робота (281 «Публічне управління та адміністрування») / В. В. Бартко / Український католицький університет. Кафедра державного управління; Наук кер: к. е. н., І. А. Лапшина – Львів: УКУ, 2023. – 173 с.

Анотація. Робота присвячена формуванню пропозицій стосовно оптимальних інструментів вдосконалення механізмів опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади. У роботі розкрито сутність та основні підходи до визначення механізмів опрацювання звернень, розглянуто особливості їх нормативно-правового регулювання, а також відповідний іноземний досвід. Окреслено особливості функціонування, переваги та недоліки поточної системи опрацювання звернень, проаналізовано виявлені проблеми, пов'язані зі зверненнями, їх причини та передумови. Сформовано візію, цілі та визначено індикатори досягнення цілей удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян, а також запропоновано й оцінено відповідні інструменти.

Ключові слова: звернення громадян, механізми опрацювання, петиції, органи виконавчої влади, публічне адміністрування, Україна.

Bartko, V. (2023). Improvement of mechanisms for processing citizens' appeals by executive authorities in the context of public administration: Master's Thesis (281 "Public administration and administration") / V. Bartko / Ukrainian Catholic University. Department of Public Administration; Scientific Supervisor: PhD in Economics, I. Lapshina. Lviv: UCU. 173 p.

Abstract. The paper is devoted to the formulation of propositions regarding optimal tools for improving mechanisms of processing citizen petitions by executive authorities. The essence and main approaches to defining mechanisms of handling petitions are elucidated in the work, features of their legal regulation are examined, as well as the relevant foreign experience. The peculiarities of functioning, advantages, and disadvantages of the current petition processing system are outlined, and identified problems related to petitions, their causes and prerequisites are analyzed. A vision and goals are formulated, and indicators for achieving the objectives of improving the mechanisms for handling citizen petitions are defined, as well as corresponding tools are proposed and evaluated.

Key words: citizen petitions, processing mechanisms, executive authorities, public administration, Ukraine.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ОПРАЦЮВАННЯ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	8
1.1. Сутність та основні підходи до визначення механізмів опрацювання звернень громадян.....	8
1.2. Нормативно-правове регулювання роботи зі зверненнями громадян..	19
1.3. Іноземний досвід в опрацюванні звернень громадян.....	32
Висновок до розділу 1.....	46
РОЗДІЛ 2. ПОТОЧНИЙ СТАН У СФЕРІ ОПРАЦЮВАННЯ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН.....	49
2.1. Особливості функціонування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян.....	49
2.2. Переваги та недоліки існуючих механізмів опрацювання звернень громадян.....	68
2.3. Аналіз проблем, пов'язаних з існуючими механізмами опрацювання звернень громадян, їх причини та передумови.....	104
Висновки до розділу 2.....	116
РОЗДІЛ 3. ПРОПОЗИЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ОПРАЦЮВАННЯ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН.....	118
3.1. Візія, цілі та ключові показники ефективності і результативності для удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян.....	118
3.2. Інструменти розв'язання проблем, пов'язаних з існуючими механізмами опрацювання звернень громадян, їх зважування та оцінка.	127
Висновок до розділу 3.....	135
ВИСНОВКИ.....	138
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	142
ДОДАТКИ.....	154

ВСТУП

Актуальність теми. Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, «оновлення законодавства про звернення громадян та впровадження сучасних інструментів та підходів до роботи із зверненнями за принципом «єдиного вікна» є одним з пріоритетних завдань у межах реалізації напряму стратегії «Ефективне врядування» [1]. Такий пріоритет державної політики пов'язується з особливою роллю права громадян на звернення у системі основних громадянських прав та свобод, гарантованих Конституцією України [2]. Оскільки результативне та ефективне функціонування системи опрацювання звернення громадян прямо та сприятливо впливає на спроможність громадян реалізувати власні права, брати участь в публічному управлінні.

На сьогодні поточна система звернення громадян перебуває на тому етапі свого розвитку, за якого вплив факторів зовнішнього середовища не залишає їй шансу на status quo. Виклики, пов'язані з перебігом російсько-української війни, стратегічний курс держави на вступ до Європейського Союзу та НАТО, реформа державного управління, цифрова трансформація, боротьба з корупцією ставлять перед існуючою системою опрацювання звернень такі вимоги, яким та не в змозі цілковито відповідати.

Крім цього, внутрішні фактори функціонування системи опрацювання звернень громадян загострюють питання пошуку зважених рішень стосовно удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян. Так, з 2018 р. до поточного періоду спостерігається градуйоване зростання кількості звернень громадян, які надходять до органів виконавчої влади, як ключових суб'єктів публічного адміністрування. Зрештою, у 2021 р. надійшло близько 1 422 144 звернень. Відповідний тренд на зростання кількості звернень був згодом нівельований ескалацією російсько-української війни. За умови збереження динаміки зростання кількості звернення, яка спостерігалася у 2018-2021 рр., вже у 2025 р. до органів виконавчої влади найшло би близько 1 542 952

звернень. Водночас, останні політичні заяви відображають те, що урядовий курс тяжіє до кроку радикального скорочення штатного обсягу державного апарату близько на 70% [3]. Наслідком такої кадрової оптимізації стане зростання кількості навантаження на одну штатну одиницю, зокрема, стосовно опрацювання звернень. Найімовірніше, це негативно відобразиться на ефективності, результативності та якості опрацювання звернень громадян, а, отже, на реалізації громадянами своїх прав та їх участі в управлінні публічними справами, що також є ризиком у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції, діджиталізації та боротьби з корупцією.

Крім цього, фіксуються інші недоліки та ризики у межах існуючих механізмів опрацювання звернень громадян. Так, наприклад, моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 р., який проводився Офісом Омбудсмана України, звернув увагу на окремі ризики для реалізації окремих аспектів права громадян на звернення [4].

Сукупність зовнішніх та внутрішніх факторів, які зумовлюють поточне і перспективне становище системи опрацювання звернення, ставить перед науковими, експертними колами та публічними управлінцями **дослідницьке питання**: як удосконалити існуючі механізми опрацювання звернення громадян, аби забезпечити результативність та ефективність опрацювання звернень за нових суспільних умов.

Мета дослідження полягає в розробленні пропозицій стосовно інструментів удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади в сучасному публічно-управлінському контексті України.

Досягнення мети обумовило виконання основних **завдань**:

- розкрити сутність та основні підходи до визначення механізмів опрацювання звернень громадян;
- розглянути особливості нормативно-правового регулювання роботи зі зверненнями громадян;

- описати іноземний досвід в опрацюванні звернень в розрізі окремих країн-членів Європейського Союзу;
- окреслити особливості функціонування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян;
- встановити переваги та недоліки існуючих механізмів опрацювання звернень громадян;
- проаналізувати проблеми, пов'язані з існуючими механізмами опрацювання звернень громадян, їх причини та передумови;
- сформулювати візію, цілі та ключові показники ефективності удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян;
- запропонувати інструменти удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян.

Об'єктом дослідження є управлінська діяльність суб'єктів публічного управління, спрямована на забезпечення опрацювання звернень громадян.

Предметом дослідження є удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади у контексті публічного адміністрування.

Методи дослідження. Для виконання завдань дослідження було застосовано низку методів: дедукція (розкрито сутність механізмів опрацювання звернень громадян), індукція (окреслено загальні особливості функціонування механізмів опрацювання звернень на основі окремих її проявів), аналіз (проаналізовано проблеми, пов'язані з існуючими механізмами опрацювання звернень громадян, їх причини та передумови), синтез (сформовано візію, цілі удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян), порівняння (описано і співвіднесено іноземні практики роботи зі зверненнями з українськими), моделювання (запропоновано модель алгоритму в межах внутрішньої підсистеми опрацювання звернень), опитування (отримано від органів виконавчої влади інформацію про стан опрацювання ними звернень громадян за період 2018-2023 рр.), статистичний аналіз (проаналізовано статистику опрацювання органами влади звернень),

документальний аналіз (проаналізовано низку прикладів відповідей на звернення громадян), розрахунок (розраховано приблизні середні річні видатки Державного бюджету на опрацювання звернень), SW-аналіз (визначено слабкі та сильні сторони існуючих механізмів опрацювання звернень), PESTLE-аналіз (встановлено низку факторів зовнішнього середовища системи опрацювання звернень), SMART-цілепокладання (поставлено цілі для удосконалення системи опрацювання звернень), Impact Analysis (встановлену міру впливовості окремих недоліків на всю систему), Cost Analysis (визначено та зважено вартість застосування окремих інструментів для удосконалення системи опрацювання звернень), Problem-oriented planning (поставлено цілі у казуальному зв'язку з причинами проблемних ситуацій у системі опрацювання звернень громадян), Key Performance Indicators (визначено ключові показники ефективності, результативності та якості удосконалення системи опрацювання звернень), Causal Analysis (виявлено ключові причини та передумови недоліків системи опрацювання звернень громадян).

Структура кваліфікаційної роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Основний зміст роботи викладено на 138 сторінках. Робота містить сім таблиць, два рисунки, два додатки, список використаних джерел із 86 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ОПРАЦЮВАННЯ
ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ1.1. Сутність та основні підходи до визначення механізмів опрацювання
звернень громадян

Право громадян на звернення до органів влади забезпечується низкою правових приписів та, як наслідок управлінських кроків, зокрема такі приписи покладають на державу обов'язок опрацювати звернення громадян належним чином та надавати відповідь у встановленому порядку. Те, як держава через уповноважені нею органи провадить свою діяльність стосовно звернень, у найзагальніших рисах відображає значення поняття механізмів опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади.

Враховуючи це, зауважимо, що коли йдеться про пошук розв'язання проблем, пов'язаних зі зверненнями громадян, то, насамперед, предметом дискусії стануть існуючі механізми опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади (або інших гілок державної влади), а вже потім – дії громадян у ході реалізації свого права на звернення. Це пов'язується із закономірною асиметрією в правах та обов'язках між громадянином та державою в ході правовідносин, які склалися стосовно звернень громадян, що витікає із конституційних принципів соціальної спрямованості держави, а також верховенства права і законності, які спрямовані на обмеження дискреції з боку держави [2].

З огляду на зазначене і з метою формування чіткого розуміння сутності ключових і суміжних понять, пов'язаних з темою роботи, вважається доцільним забезпечити їх визначення та описати основні підходи до їх дефініції. Це, у свою чергу, сприятиме формуванню та використанню сталого понятійно-категоріального апарату в ході здійснення цього та інших досліджень в межах теми.

Ключовим загальним поняттям до визначення вважаємо, власне, механізми опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади. Для надання визначення такому комплексному поняттю та виявлення його сутності доцільно провести його деконструкцію на простіші складові поняття, з-поміж яких: механізми, опрацювання, звернення громадян, органи виконавчої влади.

Спочатку перейдемо до виявлення сутності та основних підходів до розуміння поняття звернення громадян, яке є центральною категорією процесу удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян та обумовлює походження інших феноменів, зокрема, механізмів опрацювання, які є предметом для удосконалення, визначення пропозицій стосовно інструментів якого є метою цієї роботи.

Спрощує розуміння поняття звернення громадян наявність спроби нормативно окреслити те, що мається на увазі під зверненням, у профільному Законі України «Про звернення громадян», де вони визначаються як «викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги» [5].

З іншого боку, законодавці визначаючи звернення громадян через їх види, не надають повноцінної відповіді на питання, що є зверненням громадян як таке, безвідносно до його виду. Як наслідок визначення у Законі України «Про звернення громадян» по суті говорить, що звернення громадян – це звернення громадян, яке володіє ознаками скарги, заяви або клопотання (пропозиції) [ibid.].

Такий підхід до розуміння поняття звернення громадян можна назвати функціональним, оскільки Закон меншою мірою надає визначення поняттю звернення громадян як такого, проте зосереджується на наданні деталізованого визначення кожного з видів звернень окремо, визначаючи їх через функціональну ознаку конкретного виду звернення.

Зважаючи на згадані переваги та недоліки, актуальним видається необхідність розглянути інші спроби та підходи до визначення поняття звернення громадян. Тому звернемося до актуальних наукових розробок.

Наступним виявленим підходом до розуміння звернень громадян є комунікаційний, основу якого заклали тези дослідниці Г.М. Котляревської. Вона також звернула увагу на неоднозначності у розумінні «звернення громадян», відображені в законодавстві. Як наслідок, нею було запропоновано такий варіант дефініції: «звернення громадян до органів влади – це спосіб ініціювання громадянами в усній або письмовій формі їх спілкування з органами державної влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами цих органів для задоволення інтересів громадян шляхом владного вирішення певних питань суспільного, державного, колективного чи особистого життя, що передбачає відповідне реагування цих органів і посадових осіб на звернення та відповідь на звернення» [6].

Важливим нюансом, який врахувала у визначенні дослідниця, є те, що воно «має змістовну та формальну частини його розуміння. На її думку, до змістовної включається мета звернення, предмет або питання чи привід, у зв'язку з яким здійснено звернення, а також спосіб реагування органів влади та їх посадових осіб на звернення громадян. Формальна складова зазначеного поняття виявляється через форму звернення (усна, письмова), а також суб'єктів, до якого було адресовано звернення та суб'єктів, що адресують звернення» [ibid.].

Корисним для пояснення сутності є також визначення звернення громадян через його мету, яке також наводить Г.М. Котляревська. На її думку, «звернення громадян є формою участі населення в державному управлінні та вирішенні державних та громадських справ, яка реалізується шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність суб'єктів публічної адміністрації через подання зауваження, скарги та пропозиції, що стосуються їх статутної діяльності та подання заяви або клопотання щодо реалізації своїх

соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [7].

З-поміж переліку підходів до розуміння звернення громадян наступний є найбільш поширеним з огляду на юридико-центричність досліджень феномену звернення громадян – йдеться про суб'єктивно-правовий, або, як ще його можна іменувати, праволюдний. За цим підходом звернення громадян у найзагальніших рисах розглядається, насамперед, як право людини, громадянина чи їх групи на звернення до органів публічної влади для відстоювання своїх інтересів та задоволення потреб.

Такий підхід до визначення обстоює Міністерство юстиції України у своєму роз'ясненні від 04.04.2012 р. № п0006323-12 стосовно Конституційного права громадян на звернення до органів влади, що «звернення громадян є способом відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань» [8].

На доказ релевантності цього підходу О.А. Костюкевич зазначає, що «зі зверненнями громадяни звертаються у випадках порушення їх прав та законних інтересів, тоді, коли вони намагаються реалізувати певні суб'єктивні права, передбачені законодавством» [9, с. 67].

Продовжуючи розвивати цей підхід, В.І. Цимбалюк та К.О. Кісілевич стверджують, що «право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з гарантій дотримання прав і свобод громадян» [10, с. 150]. Також варто додати тезу С.Г. Стеценка, який зазначає, що «звернення громадян мають сприйматись як засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади» [11].

Однак, як було встановлено, суб'єктивно-правовий (праволюдний) підхід часто вживають у взаємозв'язку з наступним підходом до розуміння звернення громадян – партисипативним. За цим підходом звернення громадян слід розглядати, насамперед, як особливу форму правомірної зовнішньої участі громадян в управлінні публічними справами.

О.А. Костюкевич, продовжуючи свою тезу стосовно реалізації громадянами своїх суб'єктивних прав за допомогою звернення, зауважує, що «в окремих випадках реалізація права на звернення пов'язана з бажанням вплинути на процеси, що відбуваються в суспільстві, повідомити про факти порушень прав і свобод громадян, про зловживання представників органів, про неналежне виконання ними службових обов'язків» [9, с. 67].

В.І. Цимбалюк та К.О. Кісілевич, у свою чергу, зазначають, що «інститут звернення громадян також є своєрідною формою громадського контролю, за допомогою якого виражаються погляди, пропозиції чи невдоволення громадян тими чи іншими діями органів державної влади, які повинні бути розглянуті та з приводу яких необхідно прийняти рішення. Крім того, право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з гарантій дотримання прав і свобод громадян» [10, с. 150].

Адже, «звернення громадян є однією із форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування» [ibid.].

На думку В.М. Цимбалюка «сутнісно звернення громадян має публічний характер, оскільки виступає важливою формою участі в управлінні публічними справами» [12, с. 88–92]. Цей підхід також слушно відобразив у своїй спробі описати сутність феномену звернення громадян С.Г. Стеценко, який відмічає, що «звернення громадян мають сприйматись також як можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб; здатність отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів; показник становлення громадянського суспільства» [11].

Отже, як зазначено раніше, за своєю сутністю звернень громадян служить двом основним цілям у функціональному контексті. З однієї сторони, цей інститут направлений на заохочення активної участі громадян у публічному управлінні, сприяючи їх включенню у вирішення державних та

суспільних питань та активізацію їх впливу на роботу органів державної влади та місцевого самоврядування. З іншого боку, інститут звернень громадян сприяє захисту прав громадян, надаючи їм можливість відновлювати свої порушені права через подачу скарг, заяв та клопотань до органів державної влади.

Таким чином, базуючись на спробах законодавців та науковців дати визначення поняттю звернення громадян, пропонуємо розглядати звернення громадян таким чином:

– у широкому розумінні як особливий суспільний інститут безпосередньої взаємодії індивідів з суб'єктами публічного управління, спрямованої, з одного боку, на забезпечення реалізації легітимних індивідуальних чи колективних інтересів, а також, з іншого боку, на досягнення актуальних цілей публічної політики, внаслідок обов'язкового прийняття та виконання відповідних рішень, яка ініціюється індивідом чи групою індивідів внаслідок письмового чи усного повідомлення, спрямованого до уповаженого суб'єкта публічного управління.

– у вузькому розумінні як усне чи письмове повідомлення (сповіщення), спрямоване у встановленому порядку громадянином чи групою громадян суб'єкту публічного управління, зміст якого відображає їх законні потреби, інтереси та пропозиції чи вимоги стосовно їх задоволення органами публічної влади, які, зі свого боку, зобов'язані розглянути та ухвалити стосовно цього рішення та проінформувати адресанта про результат у формі офіційної відповіді.

На цьому етапі розкриття сутності та значення звернення громадян варто виведені визначення у публічно-управлінському контексті механізмів опрацювання та проаналізувати їх у відношенні до позиції суб'єктів у цій взаємодії.

Так, семантика звернення громадян з позиції самих громадян зосередиться в тому секторі наведеного визначення, де описується роль громадянина чи групи громадян як ініціатора, який письмово чи усно

спрямовує повідомлення про свої законні потреби чи інтереси органу влади, а потім отримує відповідь від нього.

З позиції держави семантика звернення громадян зосередиться в тому смислового сегменті наведеного визначення, де описується отримання повідомлення громадянина чи групи громадян про їх законні потреби чи інтереси, його розгляд, у випадках, передбачених законом, ухвалення чи неухвалення рішення про задоволення повідомлених потреб чи інтересів громадянина в межах компетенції, а також обов'язкове надання відповіді.

Продовжимо виявлення сутності та надання визначення комплексному поняттю механізмів опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади в частині визначення похідних суміжних понять механізмів та опрацювання.

Механізми є об'єктом вивчення різних наукових дисциплін, і в залежності від контексту, їх визначення може відрізнитись. Проте нас цікавить визначення цього поняття в публічно-управлінському контексті. Тож застосуємо системний, процесуальний, структурний та функціональний підходи до виявлення сутності механізмів як публічно-управлінського феномену.

Системний підхід: згідно з цим підходом, механізм визначається як сукупність взаємопов'язаних елементів, які взаємодіють один з одним для досягнення конкретної мети. У такому випадку, механізм може бути віднесений до структури системи, її функцій та взаємодії з середовищем [19].

Процесний підхід: цей підхід розглядає механізм як послідовність дій або процедур, які приводять до певного результату. В цьому контексті, механізм може бути розглянутий як алгоритм або набір кроків, які виконуються для досягнення певної мети [14].

Структурний підхід: у рамках цього підходу, механізм визначається через його складові частини та їх взаємозв'язок. Механізм тут може відноситись до конкретних елементів, їх організації та взаємодії [21].

Функціональний підхід: згідно з цим підходом, механізм визначається через його функції або роль в системі. Механізм тут вважається за засіб досягнення певної функції або завдання [ibid.].

Для уточнення цих підходів звернемося до визначення суміжного більш загального поняття механізмів державного управління, щоб виявити його сутнісні характеристики. В. Малиновський вбачає у механізмах державного управління «сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління» [13, с. 103].

Н. Нижник та О. Машков вважають, що «механізм управління це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта» [14, с. 37].

У підсумку кожен з підходів відобразив один з ключових атрибутів феномену механізмів – досягнення з його допомогою певного результату, продукту, наслідку. Таким чином для контексту опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади механізм виступає по суті інструментом, засобом, образом дій для досягнення мети опрацювання звернення.

Таким чином, можемо стверджувати, що, наприклад, реєстрація звернення в органі виконавчої влади, його спрямування відповідальному виконавцю, розгляд питань, окреслених у зверненні, тощо – це все про механізми опрацювання звернення, тобто інструменти забезпечення досягнення мети процесу управління.

Слушним для розмежування поняття механізмів та опрацювання є теза В. Кноррінга, який зазначає: «Управління є процесом, а система управління – механізмом, котрий забезпечує цей процес» [15, с. 1].

Зважаючи на думку В. Кноррінга, доцільним є розгляд сутності феномену механізму в поєднанні з феноменом опрацювання, оскільки, на

нашу думку, вони за аналогією відповідають феноменам системи управління та самого управління.

У контексті вказаного твердження, важливо розуміти, що феномени механізму та опрацювання є не лише взаємопов'язаними, але й взаємозалежними, що відображає їх роль в системі управління. Феномен механізму, згідно з В. Кноррінгом, включає в себе структуру, функції та динаміку взаємодії елементів, що складають систему [ibid.]. У контексті опрацювання звернень громадян, механізми можуть включати виконання нормативно-правових вимог, процесуальні кроки, технологічні системи, методики аналізу та оцінки, і так далі. Феномен опрацювання, в свою чергу, є процесом, що включає в себе використання зазначених механізмів для досягнення певного результату, а саме – вирішення певним чином питання, окресленого у зверненні, та надання відповіді на звернення громадян. Опрацювання охоплює не лише безпосередній процес відповіді на звернення, а й процеси планування, координації, моніторингу та контролю.

Таким чином, в поєднанні, феномени механізму та опрацювання складають систему управління роботою зі зверненнями громадян, де механізми слугують засобами досягнення цілей опрацювання, а опрацювання є процесом використання цих механізмів в контексті управління зверненнями громадян. Це дозволяє створити інтегроване розуміння ролі та взаємозв'язку механізмів і процесів опрацювання в контексті управлінської діяльності як сукупності процедур та їх виконання.

Наступним похідним поняттям до визначення є поняття органів виконавчої влади як суб'єктів, яким спрямовуються звернення та які задіюються механізми для опрацювання звернень у межах компетенції.

Для дослідження удосконалення механізмів опрацювання звернень розуміння контексту та особливостей діяльності виконавчої влади є обов'язковим, оскільки саме органи виконавчої влади отримують абсолютну більшість з-поміж усіх звернень, які надходять до всіх органів державної влади. Крім цього, вони, як правило, у межах компетенції та за характером

своєї діяльності вирішують питання, відображені у зверненнях громадян. Тому у ході нашої роботи пропонується зосередитися саме на удосконаленні механізмів опрацювання звернень розуміння саме органами виконавчої влади.

З визначенням органів виконавчої влади справи йдуть простіше, аніж з іншими поняттями, оскільки в установчому документі стосовно кожного органу виконавчої влади (положення, закон, постанова тощо) вказується його належність до системи органів виконавчої влади. До прикладу, пункт 1 Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України встановлює те, що «Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України (Агентство відновлення) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра з відновлення України – Міністра розвитку громад, територій та інфраструктури» [16].

Однак присутні індикативні риси, які підказують, що йдеться саме про орган виконавчої влади. М.І. Ославський вказує, що «органи виконавчої влади відповідно до принципу розподілу влади утворюються для здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності з керівництва господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства» [17, с. 13].

У свою чергу, Є.В. Мальцева визначає органи виконавчої влади, як ті «інституції, що здійснюють державну діяльність і складаються із сукупності державних органів і установ, які здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у зазначеній сфері і забезпечують реалізацію ухвалених законів і рішень на всій території країни» [18, с. 80-87].

З цих визначень виділемо принаймні три ключових індикатори органу виконавчої влади:

- вузька спеціалізованість у сфері діяльності та функціях;
- діяльність безпосередньо впливає на сферу та громадян;
- реалізація рішень вищих органів, або законів.

На основі добутих дефініцій та виявлених підходів до розуміння ключових похідних понять феномену опрацювання звернень громадян до органів виконавчої влади слід здійснити спробу надання дефініції цьому комплексному поняттю за допомогою різних підходів.

Так, відповідно до системного підходу, механізми опрацювання звернення громадян до органів виконавчої влади слід розуміти як систему дій з послідовного виконання управлінських, правових, комунікаційних та аналітичних процедур, спрямованих, по-перше, на усвідомлення та перевірку змісту спрямованого громадянином повідомлення із своїми проханнями та вимогами, по-друге, ухвалення рішення стосовно їх задоволення, по-третє, видання рішення у вигляді адміністративного акта, відповіді [14].

Згідно з інституціональним підходом механізми опрацювання звернень громадян до органів виконавчої влади слід розуміти як сукупність взаємодій у межах установчих, нормативних та організаційних структур та норм, які визначають порядок прийому, реєстрації, обробки та вирішення звернень громадян. Ці правила та механізми передбачають чіткий розподіл ролей, прав та обов'язків для різних учасників процесу, включаючи органи виконавчої влади, службовців цих органів, а також громадян, які подають звернення. У свою чергу, структури та процедури розробляються і впроваджуються з метою забезпечення ефективної, справедливої та прозорої опрацювання звернень громадян [22].

Відповідно до синергетичного підходу механізми опрацювання звернень громадян до органів виконавчої влади слід розуміти як нелінійний, взаємопов'язаний процес, у якому взаємодія різних компонентів системи – правові норми, процедури, людські ресурси, технології – призводить до появи нових якісних станів, що перевищують суму вкладів окремих компонентів [23].

У процесному підході механізми опрацювання звернень громадян до органів виконавчої влади слід розуміти як послідовність взаємопов'язаних дій, що включає прийом, реєстрацію, класифікацію, аналіз, вирішення та

розгляд звернень громадян. Цей підхід акцентує увагу на послідовності дій і взаємозв'язку між ними, що формує усвідомлений та структурований процес опрацювання звернень. Він включає в себе важливість належної організації роботи, контролю та моніторингу за процесом опрацювання звернень, щоб забезпечити їх ефективне вирішення [20].

У структурно-функціональному підході під механізмами опрацювання звернень громадян до органів виконавчої влади розуміють сукупність взаємопов'язаних структурних елементів (органів влади, їх відділів, співробітників, законодавчих та інших нормативних актів), які забезпечують виконання певних функцій (прийом, розгляд, вирішення питань, відображених у зверненнях громадян та інформування їх про результати розгляду) [21]. Даний підхід передбачає аналіз з точки зору наявності необхідних структурних елементів і визначення їх ролі в процесі опрацювання звернень. Важливим є розуміння, що кожен елемент системи має свою функцію, і їх спільна діяльність забезпечує досягнення поставленої мети.

1.2. Нормативно-правове регулювання роботи зі зверненнями громадян

Звернення громадян як публічно-управлінський феномен також є елементом державно-правового буття суспільства, оскільки основою для його запровадження та функціонування, зокрема, в управлінській площині, є норми права. Наявність загальних та спеціальних норм права, які спрямовані на те, щоб звернення громадян виконували свою функцію певним чином, свідчить про існування відповідного нормативно-правового регулювання.

На думку А.М. Куліша, «правове регулювання – це здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх» [24, с. 62]. Автори підручника «Загальна теорія держави та права» за редакцією В.В. Копейчикова поглибили попередню спробу дефініції таким чином: «під

правовим регулюванням розуміють дію права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права» [25, с. 217].

Проектуючи підхід, окреслений у зазначених спробах дефініції, на звернення громадян, можливо запропонувати визначення нормативно-правового регулювання, яке має за свій предмет сферу звернень громадян. Нормативно-правове регулювання у сфері звернень громадян – вплив права на суспільні відносини, що склалися стосовно звернень громадян, за допомогою норм права.

Крім цього, з'ясовано, що атрибутами нормативно-правового регулювання є суспільні відносини як предмет регулювання, норми права як засіб регулювання цих відносин. Тож з метою опису особливостей нормативно-правового регулювання у сфері звернень громадян слід визначити предмет регулювання та, власне, норми права у відповідній сфері.

Як було зазначено вище, предметом регулювання у сфері звернень громадян є суспільні відносини, які склалися щодо звернень громадян. Для деталізації цього поняття звернемося до суб'єктного складу цих відносин, а саме: громадян, як суб'єктів, які спрямовують звернення та отримують на них відповіді, та органи державної влади й інші організації (у випадках, передбачених законодавством), як суб'єктів, які отримують, реєструють, розглядають звернення, вирішують питання, окреслені в ньому, надають за підсумками розгляду відповідь. Таким чином, суспільні відносини, відносини між громадянами та державою, які склалися щодо звернень громадян – це взаємодія громадянина та держави, яка полягає у комунікації (зв'язку) між ними за допомогою юридичних актів (звернення та відповідь на нього) як носіїв інформації, внаслідок обміну якими породжуються юридичні та публічно-управлінські факти.

У сфері звернень громадян правові норми складаються з широкого кола нормативно-правових актів різного юридичного статусу. На нашу думку, Г.М. Котляревська слушно визначила, що «це обумовлено особливим значенням конституційного права громадян на звернення, а також існуванням значної

кількості нормативно-правових актів у різних галузях (конституційній, адміністративній, цивільно-правовій) та сферах (управлінській, соціальній, бюджетній)» [7, с. 113]. Таким чином, правову основу звернень громадян складають наступні елементи:

- а) Конституція України;
- б) міжнародні нормативно-правові акти [ibid.];
- в) Закон України «Про звернення громадян» [ibid.];
- г) підзаконні нормативно-правові акти [ibid.];
- д) індивідуальні акти [ibid.].

Конституція України, як основний законодавчий акт, відіграє першочергову роль у регулюванні усіх сфер суспільного життя. Вона становить фундамент, на якому ґрунтуються всі інші нормативно-правові акти, посідаючи найвищий статус в ієрархії нормативно-правових актів. Саме Конституція визначає ключові принципи роботи всіх структур державного управління і місцевого самоврядування, а також прямо регулює діяльність вищих органів державної влади [2].

З-поміж цих конституційних принципів для поглиблення розуміння засад нормативно-правового регулювання у сфері звернень громадян нам слід звернути особливу увагу на такі:

- принцип пріоритету «людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки», згідно з частиною першою статті 3 Конституції;
- принцип «відповідальності держави перед людиною за свою діяльність», згідно з частиною другою статті 3 Конституції;
- принцип верховенства права, згідно з частиною першою статті 8 Конституції;
- принцип законності, відповідно до якого «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», згідно з частиною другою статті 19 Конституції [ibid.].

Ці принципи окрема та в сукупності складають аксіологічне підґрунтя для звернень громадян як публічно-управлінського феномену, а також обумовлюють саме право громадян на звернення, визначають його мету, спрямованість та рамки.

Як зазначає О.В. Мазурчак «право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян» [26].

На переконання О.К. Костюкевича, «право на звернення являє собою визнану на міжнародному рівні і передбачену Конституцією та законами України функціонально спрямовану, таку, що відповідає певним принципам, можливість доводити у відповідній формі особисту думку щодо фактів і подій суспільного життя, реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян або їх поновлення у випадку порушення, яка забезпечується державою та виступає невід'ємною складовою її політики в сфері забезпечення прав свобод людини і громадянина. До функцій права громадян на звернення автор відносить правоохоронну функцію; функцію правореалізації; інформаційну функцію; функцію соціального контролю; функцію стимулювання діяльності державного механізму; профілактичну функцію» [28].

Конституційна основа звернення громадян зосереджується у статті 40 Конституції: «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [2].

Ця стаття Конституції фактично встановлює такі три взаємопов'язані права, пов'язаних зі сферою звернень громадян:

– «направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів» [ibid.];

– особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та безпосередньо взаємодіяти із посадовими та службовими особами цих органів [ibid.];

– отримувати обґрунтовану відповідь на своє звернення у встановлений законом строк [ibid.].

Важливо зауважити, що у Конституції право на звернення поширюється на невизначене коло осіб, зокрема, апатридів, біпатридів, громадян інших країн, що, зі свого боку, може ускладнювати реалізацію цього права з точки зору організації та процедури в частині ідентифікації особи чи осіб, які звертаються [ibid.].

З іншого боку, Основний закон прямо не встановлює жодних інших вимог стосовно звернень, тому більше сфокусоване правове регулювання в частині, що не суперечить Конституції, відповідно до частини другої статті 8 Конституції, здійснюється вже на рівні законів та підзаконних актів [ibid.].

Поряд із законами та підзаконними актами, інтегральною складовою національного законодавства України, відповідно до частини першої статті 9 Конституції, є чинні міжнародні договори, обов'язковість яких зафіксована Верховною Радою України [ibid.]. Таким чином, діючі міжнародні договори також можуть слугувати нормативно-правовою основою у контексті регулювання звернень громадян [5]. З-поміж таких актів наведемо:

– «Загальна декларація прав людини прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року» – цей акт став першим у світі документом, який визнавав і закріплював основні права людини. Хоча в ньому немає прямого посилання на право на звернення, стаття 19 гарантує право «на свободу вираження думки», яке, безумовно, охоплює і право на звернення до органів влади [29];

– Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року – закріплює зобов'язання кожної держави-учасниці забезпечити неухильне виконання права на подання звернень, згідно з яким особи мають право звертатися до суду у випадку порушення їх прав [30].

– «Міжнародний пакт про громадянські і політичні права» від 16 грудня 1966 р. – встановлює, що «кожна держава, яка бере в ньому участь, зобов'язується забезпечувати: ефективний засіб правового захисту, навіть коли цього порушення було вчинено особами, що діяли як особи офіційні; щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалося компетентними судовими, адміністративними або законодавчими властями, або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, розвивати можливості судового захисту тощо» [31];

– Європейська конвенція з прав людини від 04 листопада 1950 р. – стаття 1 протоколу № 12 до Конвенції встановлює те, що «здійснення будь-якого передбаченого законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою» [32]. Зважаючи на те, що звернення громадян також є правом, можна зробити висновок, що конвенція поширюється на нього та забороняє здійснювати дискримінацію в ході його здійснення;

– Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року – у документі згадується право місцевого населення на ефективну участь в управлінні справами власного місцевого самоврядування, що, також, могло б включати право на звернення до місцевих владних органів [33].

Слід зазначити, що у вказаних вище основних міжнародних актах про права людини не знайдемо прямо закріпленого права на звернення, воно опосередковано впливає в результаті системного тлумачення їх норм. Єдиним міжнародним актом, в якому прямо унормовується зобов'язання відповідних суб'єктів гарантувати право людини на звернення, виступає резолюція 53/144 Генеральної Асамблеї ООН (85 пленарне засідання 53 сесії) від 9 грудня 1998 року, якою затверджено Декларацію про «право і обов'язок

окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загально визнані права людини і основоположні свободи» [34].

Тож Генеральна Асамблея підтримала згадану Декларацію, визнавши її критичну роль у світлі п'ятдесятої річниці Загальної декларації прав людини. В преамбулі даного міжнародного документу відзначається значущість Загальної декларації прав людини, Міжнародних пактів про права людини як фундаментальних складових глобальних зусиль у напрямку забезпечення універсального поважання та дотримання прав людини та основних свобод, а також важливість інших документів з прав людини, прийнятих на основі ООН та на регіональному рівні [ibid.].

У рамках нашого дослідження особливого значення набуває стаття 6 Декларації, яка є важливою з точки зору здійснення права людини на звернення. Зазначена стаття передбачає, що «кожна особа окремо та у співпраці з іншими має право: по-перше, бути в курсі, здійснювати пошук, забезпечувати доступ, отримувати і володіти інформацією про всі права людини і основні свободи, включаючи доступ до інформації про те, яким способом ці права і свободи гарантовані національним законодавством, локальними юридичними або адміністративними системами (усім і кожному надані правові повноваження, які дають можливість звертатися до будь-якої інстанції публічної влади для забезпечення своїх інтересів); по-друге, вільно друкувати, передавати або поширювати серед інших думки, інформацію і знання про всі права людини і основні свободи; і, по-третє, вивчати, обговорювати, формувати і висловлювати свою думку щодо дотримання всіх прав людини і основних свобод, як в законодавстві, так і на практиці, і привертати увагу громадськості до цих питань, використовуючи ці та інші засоби (зазначені правові можливості мають значний вплив на формування, зокрема, пропозицій щодо удосконалення системи національного законодавства, практики його застосування, діяльності державних структур)» [ibid.].

У розвиток викладеного, зважаючи на те, що право на звернення виступає також гарантією реалізації інших прав та свобод людини, цікавим є положення статті 7 Декларації, згідно з яким, «кожна людина має право індивідуально або спільно з іншими розвивати і обговорювати нові ідеї та принципи, що стосуються прав людини, і досягати їх визнання (себто включення до сфери права)» [ibid.].

Стаття 8 цього міжнародного акта безпосередньо регулює право людини на звернення, відповідно до якого, згідно з частиною першою, кожна особа має право, як індивідуально, так і колективно, мати дієвий безкримінаційний доступ до участі в управлінні публічними справами та впливу на державне управління. Частина друга цієї статті конкретизує повноваження, вказуючи, що право, закріплене у попередній частині, охоплює можливість вносити критичні зауваження та пропозиції до державних органів та інституцій, а також до організацій, які здійснюють державне управління, та звертати увагу на будь-які аспекти їх діяльності, які можуть уповільнювати або перешкоджати сприянню, захисту та реалізації прав людини та основних свобод. Крім того, частина перша статті 9 Декларації визначає, що кожна людина, як індивідуально, так і спільно з іншими, має право на ефективні засоби правового захисту і має бути захищена у разі порушення цих прав та свобод [ibid.].

Згідно з другою частиною статті 9, кожна особа, у якої можуть бути порушені права чи свободи, має право подавати скаргу до компетентного органу, оскаржуючи таке порушення, і має право на отримання рішення та компенсації. Це рішення повинно бути виконане без невинуватених затримок [ibid.].

З метою реалізації положень, викладених частинами першою та другою цієї статті, кожна людина індивідуально або спільно з іншими має право на:

- 1) Подавати скарги на порушення прав людини відповідним органам, які повинні розглянути їх без невинуватених затримок [ibid.];

- 2) Бути присутнім на відкритих слуханнях та процесах, оцінюючи їх відповідність законам та міжнародним обов'язкам [ibid.];
- 3) Запрошувати та надавати кваліфіковану правову допомогу для захисту прав людини [ibid.];

Відповідно до частини четвертої, люди мають право на доступ до міжнародних органів з питань прав людини і підтримувати з ними зв'язок. Таким чином, Декларація надає право на звернення не тільки до державних органів, але й міжнародних інституцій [ibid.].

Повертаючись до норм національного законодавства України, спрямованого на нормативно-правове регулювання у сфері звернення громадян, зазначимо, що ключовим регулятивним інструментом у сфері звернень громадян, реалізації права громадян на звернення та управління зверненнями з боку органів державної влади, є Закон України «Про звернення громадян», ухвалений 02 жовтня 1996 р. [5]. Даний законодавчий акт регламентує найбільш істотні сутнісні та управлінські моменти реалізації права громадян на подання звернень, яке гарантоване Конституцією [2].

Преамбула цього закону проголошує таке: «цей Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення» [5].

Закон, зокрема, охоплює такі питання правового регулювання:

– у I розділі основоположні принципи реалізації права громадян на звернення: концептуальні характеристики права на звернення, категорії звернень, та критерії, які до них застосовуються [ibid.];

– у розділі II процедури розгляду та вирішення питань, окреслених у зверненнях громадян (заявах, пропозиціях, скаргах, петиціях), особливості електронних петицій, ролі та обов'язки суб'єктів владних повноважень, права громадян та інших осіб, які подають звернення [ibid.];

– у розділі III особливості відповідальності за порушення вимог, що встановлені законодавством щодо звернень громадян: форми відповідальності, методика компенсації збитків, виниклих внаслідок порушення законодавчих вимог, визначення відповідальності громадян у ході реалізації свого права на звернення, реалізація контролю у сфері опрацювання звернень [ibid.].

Частина перша статті 1 Закону України «Про звернення громадян» містить норму права, яка розширює та поглиблює розуміння права громадян на звернення, відображену в статті 40 Конституції [2], встановлюючи, що «громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення» [5].

Частина третя статті 1 цього ж Закону йде в дисонанс із назвою самого закону, оскільки передбачає те, що «особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами» [ibid.]. З іншого боку, це не суперечить конституційній нормі, а лише конкретизує її.

Закон України «Про звернення громадян» є єдиним нормативно-правовим актом, у якому надається визначення та класифікація зверненням громадян. Відповідно до нього: «Під зверненнями громадян слід

розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги» [ibid.].

«Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства» [ibid.]

«Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо» [ibid.].

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

Однак Закон України «Про звернення громадян» також має обмеження стосовно регулювання опрацювання окремих заяв та скарг, що ускладнює, як розуміння специфіки нормативно-правового регулювання, так і процеси управління роботою з різними видами звернень громадян, які регламентуються іншими порядками та актами [ibid.]. 15 грудня 2023 р. набере чинності Закон України «Про адміністративну процедуру», який, зокрема, вносить зміни до Закону України «Про звернення громадян», за якими «дія цього закону не поширюватиметься на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільним

процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, Кодексом адміністративного судочинства України, законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про доступ до судових рішень», «Про запобігання корупції», «Про виконавче провадження», «Про адміністративну процедуру». Крім цього, якщо вирішення питань, порушених у заявах (клопотаннях) і скаргах громадян, належить до предмета регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру», вони розглядаються в порядку, встановленому зазначеним Законом України» [35].

Варто зауважити те, що велика кількість істотних аспектів, суто управлінських, пов'язаних із процесом розгляду та опрацювання звернень громадян (включаючи питання документообігу щодо звернень громадян, класифікацію таких звернень, специфіку розгляду та вирішення заяв, скарг та пропозицій конкретними інстанціями державної влади та органами місцевого самоврядування), регулюються в основному підзаконними актами.

Серед них пропонується відзначити, наприклад:

– Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. [36];

– Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р. [37];

– Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24.09.2008 р. [38], яка має на меті встановити єдиний підхід до класифікації та опису звернень громадян;

– Постанову Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630 «Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади» [39];

А втім, існує практика здійснення регулювання питань опрацювання звернень громадян на рівні самих суб'єктів розгляду звернень громадян внаслідок видання нормативно-правових актів. Так, наприклад, У Міністерстві юстиції України існує власний «Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління», затверджений наказом Мін'юсту від 15 лютого 2017 р. № 388/5, що зареєстрований в Мін'юсті 17 лютого 2017 р. за № 229/30097 [40]. Водночас, слід звернути увагу, такі внутрішні порядки роботи зі зверненнями громадян для органів державної влади є, радше, доповнюючим, аніж основним засобом, зважаючи на те, що такі порядки не можуть не узгоджуватися з нормами чинного законодавства, зокрема Закону України «Про звернення громадян» [5], а є лише спробою його деталізувати, зважаючи на особливості управлінської діяльності органу.

З іншого боку, прийняття таких внутрішніх порядків може спрощувати та уніфікувати весь корпус вимог нормативно-правового регулювання у сфері звернення громадян до конкретного органу державної влади стосовно роботи зі зверненням громадян та надавати узагальнену та достеменно чітку послідовність дій, які слід вчинити на кожному з етапів розгляду.

Найбільш корисною практика ухвалення внутрішньовідомчих порядків роботи зі зверненнями громадян вбачається для недержавних суб'єктів які, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [ibid.]. належать до кола суб'єктів, які розглядають звернення громадян, оскільки ті не підпадають під таке суворе нормативно-правове регулювання як суб'єкти публічної адміністрації. До них Закон відносить: «органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, медіа» [ibid.].

1.3. Іноземний досвід в опрацюванні звернень громадян

Звернення громадян як засіб прямої юридично значущої комунікації громадян із державою притаманний не тільки українській адміністративній системі, а й для публічних адміністрацій низки інших демократичних та правових держав Європи та світу. Крім цього, організаційно-правові прояви цього інституту в різних країнах також можуть варіюватися. З огляду на це, зважаючи на необхідність врахування кращих іноземних практик забезпечення опрацювання звернень громадян, а також євроінтеграційний курс України, пропонується оглянути європейський досвід в опрацюванні звернень громадян та співвіднести його з вітчизняними практиками.

Необхідність гармонізації законодавства та адміністративних систем у межах подальшої європейської інтеграції України актуалізує для нас, насамперед, управлінський досвід та практики Європейського Союзу в опрацюванні звернень громадян.

Розпочинаючи огляд, необхідно наголосити на моменті понятійно-категоріяльної специфіки національних законодавств іноземних країн щодо системи звернень. Так, ключові поняття, як-то «петиція» та «звернення», «меморандум» та «пропозиція» демонструють різницю в інтерпретації між українським та іноземним управлінським контекстом: в Україні вони є різними видами звернення, але в окремих країнах це синоніми. Є.С. Савич слушно зазначає в своїй роботі, що «національне законодавство і конституції держав-членів ЄС також використовують відмінну термінологію при визначенні права на звернення, включаючи право на подання пропозицій, скарг, меморандумів, петицій та інших форм звернень» [41]. Під терміном «петиція» може розумітися «різні форми звернень: клопотання, заява, підписаний лист, прохання, претензія, скарга та власне електронна петиція, що слугує особливим інструментом взаємодії між особою та державними органами влади» [ibid.].

Європейський Союз. Звернення громадян, крім всього, використовується на теренах ЄС як інструмент забезпечення реалізації принципів належного врядування та загальних принципів функціонування Союзу, що лише підкреслює його значущість в умовах повномасштабної війни на східних рубежах ЄС та її наслідків для країн-членів, а також зміни політики розширення Європейського Союзу, яка передбачає надання Україні та Молдові статусу держав-кандидатів на вступ. Важливим для розуміння публічно-управлінського контексту реалізації інституту звернення громадян в Європейському Союзі є врахування стандартизованих європейських вимог до управління, які втілюють п'ять фундаментальних принципів, які висвітлені в Білій книзі Європейського урядування 2001 р. [42]. Ці принципи включають відкритість, участь, підзвітність, ефективність, та узгодженість. Решта принципів, які є частиною європейської концепції доброго урядування, як правило, мають похідний характер. Вони уточнюють і доповнюють основні принципи. 4. Наприклад, принцип відкритості включає право на доступ до інформації, яке безпосередньо визначено в Хартії основних прав Європейського Союзу [ibid.].

Європейський кодекс належної адміністративної поведінки регулює процедурні аспекти реалізації цього права [43]. Згідно з резолюцією Європейської комісії, Європейського Парламенту і Ради від 30.05.2001 р. № 1049/2001 «Про доступ громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради і Комісії» [44], відкритість сприяє активній участі громадян в процесі підготовки рішень, сприяє зміцненню демократії і гарантування основних прав, передбачених ст. 6 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору, і сприяє прозорості прийняття рішень Європейськими інституціями [45]. Відкритість у вузькому розумінні означає принципову можливість доступу до інформації [46, с. 76], включаючи через процедуру звернення громадян. Забезпечення реального доступу до інформації є ключовим елементом демократичних відносин між державою та суспільством, і воно є запорукою участі приватних осіб в

процесі прийняття рішень владними органами та місцевим самоврядуванням [47].

Принцип участі передбачає залучення громадян до процесу прийняття рішень від задуму до реалізації [48] – як виявляється, з більшою участю громадськості приходиться більша відповідальність [42].

Згідно зі ст. 8 Рекомендацій CM/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи до держав-членів Ради Європи про добру адміністрацію від 20 червня 2007 р., принцип участі можна сформулювати як «право бути вислуханим» [49].

Відповідно до «Договору про утворення Європейського Союзу (Маастрихтський договір), який набув чинності 1 листопада 1993 року» [45], «кожен громадянин ЄС, а також будь-яка фізична чи юридична особа, що резидує або має зареєстрований офіс в державі-члені ЄС, отримує право подати петицію до Європейського Парламенту. Ці петиції можуть включати скарги чи пропозиції і повинні стосуватися питань, що входять в сферу компетенції Європейського Союзу» [50].

Робота з петиціями належить до компетенції Парламентського Комітету з питань Петицій, який відповідає за оцінку їх прийнятності та подальшу роботу над ними. Підставою для цього є статті 20 та 227 «Договору про Функціонування Європейського Союзу» (TFEU) [45], а також стаття 44 Хартії про Фундаментальні Права ЄС [51].

У правовій системі ЄС термін «петиція» має широкий смисл: він охоплює пропозиції, скарги і, безпосередньо, електронні петиції. Тобто, фактично у межах ЄС «петиція» (petition) є відповідником українського «звернення». Це підтверджується статтею 227 Консолідованої версії Договору про функціонування ЄС, яка гарантує право кожного громадянина Союзу, або будь-якої фізичної чи юридичної особи з резиденцією або зареєстрованим офісом у країні-члені, адресувати індивідуальну або колективну петицію до Європейського Парламенту [45]. Окремо стаття 44 Хартії ЄС передбачає право на подання електронної петиції [51].

Всі петиції, згідно з Правилами процедури Європейського парламенту, «повинні бути пов'язані з діяльністю, договорами та законодавством ЄС. Подані петиції можуть стосуватися застосування цих положень як органами ЄС, так і національними органами держав-членів ЄС, можуть також зачіпати як публічні питання, так і питання особистого характеру» [52].

У решті моментів питання функціонування системи звернень громадян регламентуються та деталізуються в межах національних законодавств країн-членів ЄС із своїми особливостями.

З метою найбільш ефективного співвіднесення інститутів звернень громадян в Україні та європейських державах пропонується зосередитися на огляді практик реалізації прав громадян на звернення у державах-членах ЄС, які мають географічну близькість та стійкий історико-культурний зв'язок з Україною. До переліку таких країн віднесемо: Республіку Польща, Литовську Республіку, Латвійську Республіку, Естонську Республіку, Федеративну Республіку Німеччина та Республіку Фінляндія.

Польща. Стаття 63 Конституції Республіки Польща передбачає, що кожна особа має непорушне право на подачу петицій, пропозицій та скарг, що представляють інтереси суспільства, власні інтереси або інтереси іншої особи за умови її згоди до структур публічної влади. Також це право охоплює звернення до громадських організацій та інституцій, що пов'язано з виконанням ними обов'язків у сфері публічної адміністрації. Методологію розгляду петицій, пропозицій та скарг регулює відповідне законодавство [53].

Важливо підкреслити, що конституційні вказівки розширюють коло видів звернень, з якими особа може контактувати з відповідними уповноваженими органами, і не обмежуються лише можливістю взаємодії з державними владними структурами або органами місцевого самоврядування. Вони також передбачають варіант спрямування таких звернень до неурядових організацій та установ. Додатково, положення Основного Закону Республіки Польща відображають сучасні принципи в трактуванні двоїстої природи

права людини на звернення, яке одночасно виступає як індивідуальне та як публічне право людини [ibid.].

Складає інтерес те, що дане положення викладено в розділі 3, який присвячений політичним правам і свободам, у Розділу II «Свободи, права та обов'язки людини і громадянина» Конституції Республіки Польща [ibid.].

Відповідно до попередньої тези, стандарт Конституції Республіки Польща передбачає регулювання процесу розгляду звернень законодавчими актами [ibid.]. Процедура подачі та розгляду петицій була описана відповідно до Закону Республіки Польща «Про петиції», який стверджує, що зміст петиції може включати запит про зміну законодавства, реалізацію заходів або інших дій, що стосуються питання, висвітленого в петиції, а також суспільного життя та цінностей, які вимагають особливого захисту. Згідно з Регламентом Сейму, петиції, адресовані Сейму, розглядає спеціалізована комісія [54].

З іншого боку, частина 8 Адміністративно-процесуального Кодексу Республіки Польща встановлює процедуру подачі та розгляду скарг та пропозицій. Згідно з директивами Адміністративно-процесуального Кодексу, «скарга може стосуватися неухваленого або неналежного виконання обов'язків компетентними органами або їх співробітниками, порушення верховенства права чи інтересів заявників, а також довготривалого та бюрократичного розгляду справ. Пропозиції, у свою чергу, включають питання, що стосуються поліпшення організації, укріплення законодавства, удосконалення роботи та запобігання зловживанням, захисту власності, кращого задоволення потреб населення. Пропозиції та скарги мають бути розглянуті якомога швидше, але не пізніше 1 місяця з дня їх отримання» [55].

Декілька подробиць реалізації права на звернення у Польщі:

– «петиції можуть подаватись в публічних інтересах, особистих та третіх осіб, за їх згодою» (ч. 2, ст. 2) [54];

– «предметом петиції може бути вимога, зокрема, зміни положень закону, прийняття рішень або інші дії, що стосуються заявника, суспільного блага, що входить до компетенції та повноважень адресата» (ч. 3 ст. 2) [ibid.];

– про можливість подання усної петиції в законі мова не йде, на відміну від можливості усного викладення клопотання передбаченого Законом України «Про звернення громадян» [5] на особистому прийомі чи за допомогою засобів телефонного зв'язку (ст. 5, ст. 22) [ibid.];

– «у петиції має бути зазначено автора петиції. Якщо ж вона колективна, то має зазначатись кожна особа і та, що безпосередньо направлятиме її. Також вказується місце проживання або перебування заявника і адреса для надсилання йому кореспонденції; у випадку колективного звернення – зазначається адреса усіх осіб. Зазначається також установа або організація, до якої надходить петиція і викладається безпосередньо предмет звернення» [ibid.];

– «петиція має бути підписана заявником. У випадку, коли петиціонером є юридична особа, або направляється колективна петиція – вона має бути підписана репрезентуючим суб'єктом. Якщо звернення надсилається з використанням мережі Інтернет, то воно має бути засвідченими сертифікованим електронним підписом і має містити зворотну електронну адресу» (ст. 4) [ibid.].

– «петиція має бути розглянута без зайвої затримки, але не пізніше ніж через три місяці з моменту її подання» (ч. 1 ст. 10) [ibid.].

– «якщо розгляд предмету петиції не належить до повноважень органу, до якого її було направлено, її має бути негайно переспрямовано адресатом до органу, що компетентний її розглядати, але не пізніше ніж через тридцять днів з моменту подання звернення. Про таке перенаправлення одночасно має бути повідомлено петиціонера» (ч. 1 ст. 6) [ibid.].

– «якщо петиція не відповідає вимогам закону, вона може бути залишена без розгляду або повернута петиціонерові для доопрацювання в

термін тридцять днів від дня складення петиції або для роз'яснення її змісту терміном до чотирнадцяти днів» (ст. 7) [ibid.].

– «у разі перенаправлення петиції або її доопрацювання чи роз'яснення термін на розгляд петиції датується відповідно від дня отримання петиції відповідним суб'єктом або від дня доповнення або пояснення змісту петиції. В разі виникнення незалежних від суб'єкта, що розглядає петицію, обставин, які унеможливають розгляд петиції в строк – термін розгляду продовжується, але не на довше ніж три місяці з моменту спливу попереднього строку» (ч. 2, 3 ст. 10) [ibid.].

– «петиція може бути залишена без розгляду у випадку, коли питання викладені у ній були вже розглянуті у попередній петиції, поданій одним й тим самим петиціонером, якщо в ній не містяться нові факти бо невідомі раніше докази. У такому випадку, особа, що розглядає звернення повідомляє петиціонера про це і про попереднє рішення» (ст. 12) [ibid.].

– що стосується скарг та пропозицій, то стосовно них польське законодавство встановило таке. «Конституцією Республіки Польща кожному гарантовано право на подання скарг і пропозицій до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх підрозділів, громадських організацій та установ» [53]. Таке звернення відбувається за правилами встановленими у восьмому розділі Адміністративно-процесуального Кодексу (ч. 1 ст. 221) [55];

– «скарги і пропозиції можуть подаватись у власних інтересах, публічних та в інтересах третіх осіб за їх згодою» (ч. 3 ст. 221) [ibid.].

– «предметом скарги може бути, зокрема, недбалість або неналежне виконання завдань компетентними органами або їх працівниками, порушення прав і законних інтересів особи, тривале або бюрократичне вирішення справ (ст. 227)» [ibid.].

– «скарги подаються компетентним органам для їх розгляду (ст. 228). Якщо скарга надійшла до органу, не уповноваженого її розглядати, він має негайно, але не пізніше семи днів, передати її до компетентного органу, про що повідомляється особа, що подала скаргу (ст. 231). Скарга має бути

вирішена без зайвої затримки, але не пізніше ніж через місяць (ст. 237)» [ibid.];

– наступним видом звернення в польському законодавстві є заява. «Предметом заяви можуть бути питання вдосконалення організації, зміцнення верховенства права, поліпшення роботи та запобігання зловживання, охорони власності, кращого задоволення потреб населення (ст. 241). Заяви подаються до компетентних органів (ч. 1 ст. 242). Якщо орган, що отримав заяву не уповноважений розглядати її, заяву пере направляють до компетентного органу на протязі семи днів, про що повідомляється заявник (ст. 243)» [ibid.].

– «органи державної влади, місцевого самоврядування, їх підрозділи, громадські організації та установи зобов'язані проводити прийом громадян для отримання скарг та заяв в установлені дні та години (ч. 1 ст. 253). Керівники вищезазначених органів або призначені ними особи зобов'язані приймати громадян принаймні один раз на тиждень (ч. 2 ст. 253). Дні і час прийому повинні бути адаптовані до потреб населення, при чому, принаймні один раз на тиждень, прийом має проводитись у встановлений день після робочого дня (ч. 3 ст. 253)» [ibid.].

Ще однією нормою, яка заслуговує на пильну увагу є ст. 256: «працівник, що отримав скаргу щодо своєї діяльності, зобов'язаний негайно віддати її своєму керівнику» [ibid.].

Латвія. Конституція Латвійської Республіки проголошує право на звернення як необхідний аспект людських прав, а стаття 104 зазначає, що «кожен індивід володіє правом на подачу заяв (submissions) до державних або самоврядних інституцій та отримання від них відповідей, що звернені латвійською мовою» [56].

Специфіку отримання та вивчення подань встановлює Закон Латвійської Республіки «Про звернення/подання», який детально описує процедуру, відповідно до якої приватні особи можуть звертатися до державних установ або приватних організацій, що виконують державні

функції, із заявами, скаргами, пропозиціями або питаннями в межах їх компетенції [ibid.].

Компаративний аналіз вказаного закону демонструє, що він має велику схожість із Законом України «Про звернення громадян» [5], представляючи різні форми звернень, такі як заяви, скарги, пропозиції, проте без деталізації і роз'яснення цих термінів. Закон окреслює види звернення «у письмовій, електронній чи усній формі. Зокрема, електронні звернення вважаються дійсними, якщо вони супроводжуються електронним цифровим підписом відповідно до встановлених нормативних процедур» [56].

Відмінність полягає в тому, що закон не регулює запити про доступ до інформації, які повинні розглядатися відповідно до Закону «Про свободу інформації». Законодавство також забезпечує обов'язковість відповіді на звернення протягом обґрунтованого періоду, але не пізніше 1 місяця після його отримання [57].

Литва. Положення Конституції Литовської Республіки передбачають прерогативу звертатися з вимогами виключно для громадян держави. Конкретно, в пункті другому статті 33 визначено, що «громадянам надається право на відкриту критику діяльності державних органів та їх представників, а також на висунення скарг проти їхніх рішень. Переслідування за вираження критики забороняється» [58]. Додатково, третій пункт гарантує громадянам специфічне право на подачу петицій, процедура реалізації якого врегульована законодавством [ibid.].

Згідно з литовським законодавством «Про петиції», петиція визначається як «письмовий запит петиціонера, адресований Сейму, Уряду, муніципальному уряду чи адміністративним установам, який включає вимоги або пропозиції щодо вирішення питань, вирішення яких може передбачати прийняття нового законодавчого акту, модифікацію існуючого законодавчого акту, внесення доповнень або виключень. Такий запит визнається петицією петиційною комісією» [59]. Зауважимо, що ці законодавчі положення не використовуються, якщо громадяни використовують права, встановлені

Конституцією: «право на законодавчу ініціативу; право на ініціацію проведення референдуму; право на критику діяльності державних органів та службовців» [58].

Специфіка розгляду звернень, заяв, повідомлень і скарг визначена нормами статті 14 Закону Литовської Республіки «Про державну службу» [60] і також входить у функціональний обсяг діяльності Омбудсмена Сейму – парламенту Литви [57].

Естонія. 81. Стаття 46 Конституції Республіки Естонія гарантує кожній особі «право подавати петиції та заяви до державних органів, органів місцевого самоврядування та відповідних посадових осіб» [61]. Процедура надання відповіді регулюється законодавством. Законодавство Республіки Естонія має ще одну відповідну норму без деталізації типів петицій, яку відображено в першій частині статті 51 Конституції країни [ibid.]. Відповідно до цього правила, «кожен має право звертатися та отримувати відповідь на звернення лише державною мовою від державних органів, органів місцевого самоврядування та їх представників» [ibid.].

Законодавство Республіки Естонія регламентує процедуру відгуку та реагування на меморандуми та заяви. Цей процес був врегульований відповідним законодавчим актом [62].

Цей закон розглядає меморандум (або «інформаційний лист») як «звернення, представлене індивідом, в якому він вносить пропозиції до агентства або органу стосовно організації їх роботи або розвитку певної сфери; надає інформацію щодо суспільного життя і державного управління. За своєю суттю меморандуми є пропозиціями» [ibid.].

Закон також визначає запит як «звернення, представлене індивідом, в якому він запитує інформацію від адресата, яка вимагає аналізу, узагальнення або збору додаткової інформації; просить надати юридичне пояснення» та концепцію колективного звернення (власне, петиція), яке розуміється як «пропозиція, ініційована громадянським суспільством і внесена до Рійгікогу

(естонського парламенту) з метою змінити законодавство або поліпшити суспільне життя» [ibid.].

При цьому, «якщо метою звернення особи є отримання доступу до інформації, відповідь має бути надана відповідно до Закону «Про публічну інформацію» [ibid.]. «Для представлення та реєстрації колективних звернень (петицій) створена спеціалізована електронна платформа (Rahvaalgatus.ee), яка дозволяє кожному внести свої пропозиції щодо поліпшення державного управління або змін закону, обговорити ці ідеї з іншими учасниками та за результатами обговорення скласти колективне звернення. Після цього можна зібрати підписи на підтримку (для жителів Естонії віком від 16 років), відправити до Рійгікогу та спостерігати за процесом розгляду» [ibid.].

Німеччина. У роботі А. Мезенцева виявлено те, що «в Німеччині, право подати петицію вирізняється своєю універсальністю, оскільки воно надається не лише місцевим громадянам, а також іноземцям і юридичним особам» [63]. «Петиції подаються до відповідних органів державної влади, які, в свою чергу, зобов'язані прийняти, зареєструвати, обробити ці звернення та інформувати заявника про прийняте рішення. У випадку, коли петиція або скарга надіслана не до відповідного органу, її спрямовуються до належного за компетенцією органу, про що також повідомляють заявника» [ibid.].

Основна мета петицій полягає в «посиленні участі громадян або їх об'єднань в процесі прийняття державних рішень, покращенні комунікації між владою та суспільством, координації інтересів сторін та контролі над діями держави з боку громадянства» [ibid.]. Зокрема, «електронні петиції, що надсилаються до Бундестагу, перевіряються спеціальним Петиційним комітетом. У випадку, коли електронна петиція отримує підтримку у вигляді 50 тисяч підписів, вона передається на розгляд до законодавчої влади» [ibid.].

Діяльність Петиційного комітету Бундестагу регулюється Законом Федеративної Республіки Німеччина «Про повноваження комітету з петицій Німецького Бундестагу» [64]. Відповідно до положень цього закону, «нове скликання Бундестагу зобов'язується засновувати комітет з петицій

(Petitionsausschuss) з метою обробки звернень і скарг, які надходять до Бундестагу» [ibid.]. Пізніше, Конституція Федеративної Республіки Німеччина була доповнена статтею «45с», яка встановила основні принципи діяльності Петиційного комітету [65].

Ці принципи охоплюють створення комітету з петицій Бундестагом для обробки звернень і скарг, які надходять до Бундестагу відповідно до статті 17 Основного закону [ibid.], та встановлення повноважень комітету для перевірки скарг через федеральний закон [64].

«Процес розгляду петицій німецьким парламентом з конституційно-процесуальної перспективи включає наступні кроки: петиції громадян, які надходять до парламенту, перенаправляються Президентом Бундестагу до Петиційного комітету відповідно до його Регламенту. Під час обробки петицій, комітет запитує висновки від постійних комітетів щодо питань, порушених в петиціях. Депутат, який передав петицію, може бути включений у розгляд петиції в комітеті з правом дорадчого голосу за його вимогу» [ibid.].

«Петиційний комітет встановлює ключові принципи для розгляду звернень і скарг і слідує цим принципам у конкретних ситуаціях. Якщо комітет потребує документів або довідок, або доступу до відповідних федеральних органів, корпорацій, відомств та фондів, він повідомляє про це відповідного члена Федерального уряду. Аналогічні дії слід вжити у випадку заслуховування свідка або експерта у зв'язку з поданою петицією. Комітет також може передати свої повноваження будь-якому зі своїх членів, визначивши у своєму рішенні межі цих повноважень» [ibid.].

«Після детального аналізу звернень від громадянства, Петиційний комітет регулярно забезпечує Німецький Бундестаг звітом щодо розглянутих петицій на місячній основі. Звіт, на відміну від простого переліку розглянутих петицій, включає й конструктивні пропозиції та рекомендації Комітету, спрямовані на врахування парламентом прийнятих рішень в майбутніх законодавчих ініціативах» [ibid.].

Згідно з Регламентом Бундестагу, «Петиційний комітет має щорічно надавати звіт про свою діяльність. Ануальний звіт цього органу стає частиною порядку денного парламенту впродовж трьох тижнів від дати ознайомлення депутатів з ним в рамках поточної сесії. Доповідач, в свою чергу, має можливість попередньо доповнити доповідь про розглянуті петиції під час усного виступу» [66].

«В обговоренні доповіді може бути ініційовано фракцією або якщо цього вимагають не менш як 5% присутніх депутатів. Заявники отримують мотивовані відповіді про результати розгляду їхніх звернень, а також про врахування їхніх пропозицій, висловлених в петиціях, під час прийняття законодавчих та інших нормативно-правових актів» [ibid.].

«Громадяни Німеччини мають змогу впливати на прийняття нормативно-правових актів через направлення петицій до цього комітету. Втім, Петиційний комітет Бундестагу не володіє атрибутами публічної влади або контрольно-наглядовими повноваженнями щодо інших органів, організацій та установ» [64].

Тим не менш, відповідно до регламентних процедур Бундестагу, «комітет має право вимагати документи, довідки та іншу документацію, а також отримувати доступ до відповідних організацій та установ. Вони мають змогу заслуховувати осіб, які подали петиції, свідків, експертів, а також інших осіб, які мають спеціальні знання щодо конкретних питань» [66].

Фінляндія. Стаття 53 Конституції Фінляндії, під заголовком «Референдум та громадянська ініціатива», визначає, що «колектив громадян, який охоплює не менше ніж п'ятдесят тисяч осіб з правом голосу в Фінляндії, має конституційне право подати законодавчу ініціативу до парламенту» [67] відповідно до процедур, визначених в законодавстві, а також в Законі «Про ініціативи громадян». Фінське законодавство пропонує схему, згідно з якою «петиція, ініційована громадянами, може збирати підписи впродовж обмеженого періоду часу, який визначається ініціатором, але не перевищує шість місяців» [ibid.]. Важливо відзначити, що «виборці мають можливість

висловлювати як підтримку, так і відмову щодо питання, що ставиться в петиції» [68]. Щодо електронних петицій, вони «набувають статусу законопроекту автоматично, якщо отримали підтримку від понад 50 тисяч громадян. Вони переходять до пріоритетного розгляду парламентом, тобто, приймають форму імперативної петиції, що стає обов'язковою для законодавчої влади країни» [69].

У процесі вивчення публічно-управлінського досвіду стосовно забезпечення реалізації інституту звернення громадян в Європейському Союзі та окремих країнах – Республіці Польща, Литовській Республіці, Латвійській Республіці, Естонській Республіці, Федеративній Республіці Німеччина, та Республіці Фінляндія – було виявлено декілька ключових особливостей та принципів:

1) відкритість і прозорість: усі ці країни підтримують відкритість і прозорість у процесі розгляду звернень громадян. Доступ до інформації є фундаментальним правом, яке визнане Європейським Союзом та забезпечується на національному рівні.

2) участь громадян: Європейський Союз та ці країни визнають важливість залучення громадян до прийняття рішень. Інститут звернення громадян використовується як засіб для активізації громадянської участі.

3) ефективність: відповіді на звернення громадян мають бути своєчасні, адекватні та ефективні. Це включає як відповідь на саме звернення, так і дії, що виникають з нього.

4) узгодженість: всі вищезгадані країни прагнуть забезпечити, щоб їх практика стосовно звернень громадян була узгодженою з європейськими стандартами та нормами.

5) підзвітність: управління в цих країнах відкрите до підзвітності, а усі рішення та дії мають бути обґрунтовані, пояснені та доступні для перевірки громадянами. Існує спільний знаменник серед усіх досліджуваних країн – вони всі визнають значення інституту звернення громадян як важливого

механізму для зміцнення демократії, активізації громадянського суспільства та забезпечення ефективності управління.

Висновок до розділу 1

Нами було здійснено спробу розкрити сутність механізмів опрацювання звернення громадян та визначити основні підходи до їх розуміння. З цією метою було здійснено деконструкцію цього складного поняття на елементарні поняття, а, згодом, їх було проаналізовано.

Базуючись на спробах законодавців та науковців дати визначення ключовому поняттю всієї роботи «звернення громадян», враховуючи функціональний, суб'єктивно-правовий, партисипативний, комунікаційний та інші підходи до його розуміння, запропоновано розглядати звернення громадян таким чином:

– у широкому розумінні як особливий суспільний інститут безпосередньої взаємодії індивідів з суб'єктами публічного управління, спрямованої, з одного боку, на забезпечення реалізації легітимних індивідуальних чи колективних інтересів, а також, з іншого боку, на досягнення актуальних цілей публічної політики, внаслідок обов'язкового прийняття та виконання відповідних рішень, яка ініціюється індивідом чи групою індивідів внаслідок письмового чи усного повідомлення, спрямованого до уповаженого суб'єкта публічного управління.

– у вузькому розумінні як усне чи письмове повідомлення (сповіщення), спрямоване у встановленому порядку громадянином чи групою громадян суб'єкту публічного управління, зміст якого відображає їх законні потреби, інтереси та пропозиції чи вимоги стосовно їх задоволення органами публічної влади, які, зі свого боку, зобов'язані розглянути та ухвалити стосовно цього рішення та проінформувати адресанта про результат у формі офіційної відповіді.

Крім цього, розкрито значення елементарних понять: механізмів та опрацювання (у їх структурному та семантичному взаємозв'язку), органів виконавчої влади. У контексті опрацювання звернень громадян, механізми можуть включати виконання нормативно-правових вимог, процесуальні кроки, технологічні системи, методики аналізу та оцінки, і так далі. Феномен опрацювання, в свою чергу, є процесом, що включає в себе використання зазначених механізмів для досягнення певного результату, а саме – вирішення певним чином питання, окресленого у зверненні, та надання відповіді на звернення громадян. Опрацювання охоплює не лише безпосередній процес відповіді на звернення, а й процеси планування, координації, моніторингу та контролю. У свою чергу, органи виконавчої влади індукуються основними методами: через саму організаційно-правову форму, закріплену в установчому документі, або через певні властивості, такі як вузька спеціалізованість у сфері діяльності та функціях; діяльність безпосередній вплив на сферу та громадян; реалізація рішень вищих органів, або законів.

Зрештою, було всебічно проаналізовано комплексне поняття механізмів опрацювання звернення громадян до органів виконавчої влади загалом та у взаємозв'язку його складових елементарних понять за системним інституціональним, синергетичним, процесним та структурно-функціональним підходами.

Невід'ємною складовою розуміння функціонування механізмів опрацювання звернень громадян є відповідний порядок, який визначає те, як ці механізми задіюються. Як наслідок, було досліджено нормативно-правове регулювання у сфері звернень громадян, як діяльність та сукупність норм права, які забезпечують функціонування цього суспільного інституту.

Показано, що суспільні відносини, які склалися стосовно звернень громадян між громадянами та державою, суворо врегульовуються нормами права. З огляду на це, спроби удосконалити механізми опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади найбільш ймовірно передбачатимуть

внесення змін до законодавчих актів. Крім цього, зазначені акти у сфері звернення громадян належать до різних рівнів та юрисдикцій: Конституція, міжнародно-правові акти, закони, підзаконні акти та акти індивідуальної дії.

Зважаючи на необхідність врахування кращих іноземних практик забезпечення опрацювання звернень громадян, а також євроінтеграційний курс України, було здійснено огляд європейського досвіду в опрацюванні звернень громадян. Країнами, досвід яких досліджено стали: Республіка Польща, Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Естонія, Латвійська Республіка, Литовська Республіка та Республіка Фінляндія. Крім цього, розглянуто практики забезпечення прав громадян на звернення у межах Європейського Союзу загалом.

Виявлено, що ключовою проблемою в порівнянні та проєктуванні міжнародного досвіду на український є невідповідність елементів системи звернень громадян, насамперед, на рівні термінології. Це дає розуміння необхідності приведення українського профільного законодавства у відповідність термінології ЄС у сфері звернень громадян. У додаток до цього, слід зауважити, що для системи опрацювання звернень громадян в Україні, насамперед, в частині розгляду скарг, великим євроінтеграційним поштовхом стало ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» [35].

РОЗДІЛ 2

ПОТОЧНИЙ СТАН У СФЕРІ ОПРАЦЮВАННЯ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

2.1. Особливості функціонування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян

Щодня на адресу органів державної виконавчої влади України надходять тисячі заяв, скарг, пропозицій та петицій від громадян. Кожне звернення – це не тільки носій інформації між громадянином та державою, це також підстава для вчинення другою низки управлінських, правових, інформаційно-аналітичних та комунікативних кроків, спрямованих на розгляд звернення в установленому порядку. Власне, цей порядок – це ядро та внутрішня підсистема цілісної системи діяльності з опрацювання звернень громадян, оскільки він визначає та узгоджує застосування наявних у органу виконавчої влади інструментів та механізмів опрацювання.

Також йдеться про зовнішню підсистему опрацювання звернень громадян, яке виявляється в організації прийому, фіксації, проходження звернення, обміну відомостями стосовно опрацювання між органами виконавчої влади та установи, які залучені до опрацювання. Зовнішня підсистема системи опрацювання звернення – це про всі процеси, які відбуваються із зверненням на міжвідомчому рівні, до або після його опрацювання конкретним органом виконавчої влади, що відповідає внутрішній підсистемі опрацювання звернень громадян.

З огляду на це, задля досягнення мети дослідження та формування релевантних пропозицій з удосконалення механізмів опрацювання звернення громадян, слід описати особливості внутрішньої та зовнішньої підсистем системи функціонування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади в Україні, зокрема, шляхом схематичної візуалізації основних процесів.

Найперше, що слід здійснити для опису механізмів опрацювання – визначити основні етапи послідовності опрацювання і, в подальшому,

деталізувати їх у відповідності до конкретного типу звернення, яке опрацьовується.

У попередньому розділі було встановлено, що основу для опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади та інституту звернень громадян загалом складають норми законодавства. Тож звернемося до них, щоб виявити основні передбачені чинними нормативно-правовими актами процесуальні моменти.

Законодавство, стаття 1 Закону України «Про звернення громадян» акцентує увагу на тому, що ініціатором звернення є завжди громадянин України (або громадянин іншої держави за визначених умов) [5]. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що запускає механізм опрацювання звернення громадян саме громадянин. Це стається внаслідок написання чи виголошення (артикуляції) змісту звернення у встановленій формі, а потім його адресування (пошта, телефон, електронна пошта тощо) на розгляд органу публічної влади. Первинний етап в опрацюванні звернень громадян, який передує потраплянню звернення до органу на розгляд, доцільно найменувати ініціалізаційним.

Наступний етап в опрацюванні звернень громадян – реєстраційний. Він відповідає діям органу публічної влади, які спрямовані на реєстрацію та класифікацію звернення. Під час нього уповноважені особи органу публічної влади, який є адресатом звернення:

- по-перше, реєструють – встановлюють факт надходження звернення, наділяючи його відповідними реквізитами та вносячи його до переліку вхідної документації;

- по-друге, класифікують – надають йому характеристику, відповідно до Класифікатора звернень громадян, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858, за низкою ознак (за формою надходження, за ознакою надходження, за видами, за статтю авторів звернень, за суб'єктом тощо) [36]. Також класифікація передбачає визначення напрямів

державної політики, яких стосується питання, окреслене у зверненні, що необхідним для провадження опрацювання звернення на подальших етапах.

Розглянемо наступний етап – розпорядчий. Далі звернення потрапляє до уповноваженої особи з керівництва органу для первинного розгляду та видання доручення про порядок опрацювання звернення. Як правило, такою особою в органах виконавчої влади є очільник органу, або уповноважений на це заступник. Розподіл обов'язків стосовно звернень громадян найчастіше унормовується на рівні відомчих порядків роботи зі зверненнями громадян. Раніше наводили приклад такого порядку – «Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління» [40]. У випадку з таким особливим видом ЦОВВ як Міністерство, то за розподілом обов'язків в Міністерстві за напрям роботи зі зверненнями громадян відповідає державний секретар як вища посадова особа державної служби. За підсумками первинного розгляду уповноважене особа з-поміж керівництва органу виконавчої влади ухвалює рішення про порядок опрацювання звернення у вигляді доручення (резолюції) [71]. Таке рішення складається з таких атрибутів:

- призначений відповідальний виконавець (у разі необхідності із співвиконавцями) за опрацювання звернення;
- особа (у разі необхідності перелік осіб) до відома, які переглядають та враховують у роботі доручення;
- строк виконання доручення;
- вказівку, яка може відображати волю уповноваженої особи з-поміж керівництва, стосовно виконання. Як правило, використовуються шаблонні вислови без конкретики на кшталт «прошу опрацювати», «прошу забезпечити опрацювання», «прошу розглянути в установленому порядку» тощо. З іншого боку, цей елемент доручення (резолюції) за конкретності вказівки може зменшити рівень дискреції у ході розгляду звернення посадовими особами нижчого рівня, проте до цього вдаються лише у виняткових випадках.

Варто зауважити, що у разі, якщо в органі виконавчої влади встановлена складна організаційно-штатна структура, тобто орган складається з низки департаментів, управлінь, відділів, секторів, то, найімовірніше, що розпорядчий етап матиме декілька ітерацій на рівні керівників структурних підрозділів. Так, наприклад, керівник підрозділу, отримавши доручення від уповноваженої особи з-поміж керівництва органу (голови), у свою чергу, може взяти на себе виконання доручення з розгляду звернення безпосередньо, або ж, найчастіше, надає доручення підпорядкованому йому виконавцю (спеціалісту), або керівнику підпорядкованого йому підрозділу (відділ). У такому разі керівник підпорядкованого підрозділу (відділу) теж постає перед вибором: розглядати самому, доручити виконавцю (спеціалісту), або доручити керівнику підпорядкованого вже йому підрозділу (сектору). Порядок розгляду звернень на кожному етапі управлінської вертикалі визначається внутрішньовідомчим порядком розгляду звернень, іншими нормативно-правовими актами, а також рішеннями уповноважених осіб, керівників підрозділів.

Однак побутує практика запровадження в окремих органах виконавчої влади структурних підрозділів, спеціалізованих на роботі зі зверненнями громадян та запитами на доступ до публічної інформації на рівні секторів та відділів. У такому випадку розпорядчий етап опрацювання звернення матиме меншу кількість ітерацій і, відповідно, рівнів підпорядкування між суб'єктами опрацювання. Але, як свідчить публічно-управлінська практика, навіть функціонування в межах органу спеціалізованого структурного підрозділу не позбавить всі інші структурні підрозділи, особливо ті, які зосереджені на питання формування та реалізації політик, від доручень стосовно розгляду звернень громадян в межах компетенції.

Розглянемо етап, який фокусується на діях виконавців стосовно конкретного звернення з метою його опрацювання – виконавський. Цей етап передбачає:

- усвідомлення і дослідження змісту (фактів, даних, доказів, тез, аргументів тощо) та форми звернення;
- аналіз та врахування контексту питання, окресленого у зверненні;
- огляд правового регулювання питання, окресленого у зверненні;
- комунікація для узгодження пропозицій з іншими компетентними посадовими особами;
- формування пропозиції щодо позиції органу та, як наслідок, рішення стосовно питання, окресленого у зверненні.

Передумовою цього етапу є надходження головному виконавцю доручення до звернення на його опрацювання, а результатом є підготовлений проєкт відповіді та проєкти рішень за підсумками розгляду (у разі доцільності). Ключовою в цьому етапі є роль головного виконавця, він володіє на цьому етапі найбільшим ступенем дискреції, його бачення того, як слід опрацювати звернення та які дії вчинити в підсумку, найбільше впливають на результат опрацювання в цій частині. Можна цілком справедливо зауважити, що якість розгляду звернення переважно залежить від зусиль та фаховості головного виконавця. А вже в другу чергу залежить від факторів волі керівництва органу, а також усталеності практики розгляду звернень.

Варто зазначити, що існує практика колегіального розгляду звернення, за якої відповідальні особи компетентного структурного підрозділу чи кількох в ході групового обговорення вивчають зміст звернення та пропонують рішення до цього звернення. Водночас, усе одно залишається фактор головного виконавця, за яким залишається обов'язок формалізувати позицію та рішення органу в відповідь та, у разі необхідності, адміністративні акти. Така колегіальна практика не є поширеною, оскільки органи виконавчої влади в Україні, відповідно до частини другої статті 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», «діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом» [ibid.], де

відповідальність за опрацювання звернення є одноосібною та лінійно-вертикальною.

Виконавському етапу, на наш погляд, притаманні такі риси:

- персональна відповідальність головного виконавця за процес опрацювання звернення та, особливо, підготовку відповіді;
- обмеженість виконавця в часі на розгляд строками, передбаченими законодавством;
- як правило, обмеженість виконавця у доступі інформації для всебічного розгляду питання;
- акцент на відповіді на звернення, а не діях, внаслідок отримання звернення (притаманно, насамперед, міністерствам, органам, які формують державну політику);
- залежність головного виконавця в ході підготовки відповіді звернення від волі безпосереднього та прямого керівництва;
- найчастіше, головний виконавець розглядає одночасно декілька звернень;
- інерційність в підході до розгляду звернень з типових питань шляхом орієнтування на усталеність практики розгляду;
- схильність до практики пересилання за належністю іншим органам, навіть якщо питання, відображене у зверненні, належить до компетенції;
- практики вигідної головному виконавцю інтерпретації змісту звернення.

За виконавським етапом опрацювання звернення громадян слідує погоджувальний етап. Він проявляється у процесі погодження запропонованого виконавцем шляху вирішення питання, окресленого у зверненні та, зокрема, проєкту відповіді на нього. Метою цього етапу є верифікація та валідація проєкту рішення та відповіді, які забезпечуються шляхом консультації з компетентними чи відповідальними у сфері, яку зачіпає звернення. Ці консультації є формою співучасті в опрацюванні звернення заінтересованих осіб та осіб, які володіють необхідною

компетенцією, щоб оцінити запропонований проєкт на предмет його відповідності низці критеріїв, головним з яких є законність. Таким чином досягається колективність та репрезентативність позиції всього органу щодо питання, окресленого у зверненні, а не лише головного виконавця та підписанта рішення та відповіді.

З процесної точки зору погодження виглядає таким чином: головний виконавець, підготувавши проєкти рішень та відповіді, розпочинає їх процес погодження, який передбачає розгляд цих проєктів залученими до опрацювання особами, які дають свій висновок «погоджено», «погоджено із зауваженнями», «повернуто на доопрацювання».

Відгук «Погоджено» особи в переліку погодженні означає, що особа підтримує запропонований головним виконавцем проєкт та не має в межах компетенції зауважень та рекомендацій для врахування в ньому.

Відгук «Погоджено із зауваженнями» особи в переліку погодженні означає, що особа підтримує запропонований головним виконавцем проєкт загалом, однак має пропозиції щодо його удосконалення. Як правило, такий відгук передбачає вказівку особи на те, що слід покращити та врахувати. У той час, головний виконавець не зобов'язаний враховувати такі зауваження осіб з переліку погодження, але, як належна практика, це має відбуватися.

Відгук «Повернуто на доопрацювання» особи в переліку погодженні означає, що особа не підтримує запропонований головним виконавцем проєкт та має в межах компетенції істотні зауваження та значущі рекомендації для врахування в ньому, які є обов'язковими.

Погодження здійснюється особами за встановленою схемою та у визначеній послідовності для певного типу звернення чи питань, які окреслені в зверненні, що, як правило, відображено у відомчих нормативних актах. Як правило, першою особою на погодженні є, власне, сам головний виконавець. За ним слідує його безпосередній керівник. Далі перелік осіб на погодження може варіюватися. Наприклад, якщо питання, окреслене у зверненні стосується сфери діяльності декількох підрозділів, то,

найімовірніше, керівники тих підрозділів будуть погоджувати такий проект рішення та відповіді. Зазвичай звернення громадян до органів виконавчої влади так чи інакше зачіпають питання правового регулювання, тому за усталеною практикою в багатьох установах обов'язковою стороною погодження є юридична служба. За цією ж аналогією обов'язковою стороною погодження може бути підрозділ, відповідальним за фінанси, коли звернення стосується питань бюджету.

У міністерствах, як особливих видах ЦОВВ, побутує практика, за якої в колі погодження обов'язково мають бути присутніми окремі працівники патронатної служби міністра (до прикладу, МКІП), що, у свою чергу, забезпечує політичний контроль над процесом опрацювання звернень громадян з боку державних службовців, які діють лише на підставі в межах і в спосіб [2], а не керуючись політичними інтересами та викликами політичної боротьби. Водночас, така залученість політичного елемента до кола погодження не вбачається негативною, навпаки, це свідчить про усвідомлення політичними особами органів виконавчої влади важливості інституту звернень громадян та їх вплив на політичну відповідальність їх команди та Уряду загалом.

Перелік та послідовність осіб в колі погодження також залежить від складності штатно-організаційної структури органу виконавчої влади, який опрацьовує звернення. Так, якщо структура є складною, наявні такі одиниці як сектор, відділ, управління чи департамент, то на кожному з рівнів, від конкретного головного виконавця і до підписанта документу, буде щонайменше одна особа на погодженні від структурного підрозділу – їх керівник. Також ці керівники підрозділів можуть додатково залучати за власною ініціативою на погодження своїх підлеглих, якщо потребують допомоги в опрацюванні запропонованого проекту відповіді. Себто, умовний директор департаменту фінансів ОДА може дати доручення підлеглому начальнику управління капітальних видатків департаменту фінансів, щоб той розглянув запропонований проект, надав свою позицію, яка буде врахована

вже директором в остаточному рішенні стосовно підтримки погодження проєкту. У цьому випадку директор департаменту узалежнюється від думки свого підлеглого, оскільки їх позиції не можуть перебувати в суперечності – це єдина позиція всього структурного підрозділу.

Особливістю процедури такого погодження є консенсусність, коли навіть позиція керівника підлеглого підрозділу керівнику самостійного структурного підрозділу може зупинити все проходження проєкта акта та повернути його на доопрацювання.

У разі повернення проєкту рішення та відповіді на доопрацювання, то всі попередні погодження осіб з переліку нівелюються, а головний виконавець зобов'язаний доопрацювати проєкти з урахуванням позиції осіб, які надали зауваження та рекомендації з удосконалення. Після доопрацювання нова версія проєктів знову потрапляє на погодження у попередній послідовності. Якщо всі зауваження були належно враховані, то особа, яка раніше повертала проєкти на доопрацювання, має погодити проєкт та продовжити проходження погодження в інших осіб.

За підсумками позитивного погодження усім переліком осіб, які обов'язково погоджують проєкти, вони надходять на підпис уповноваженій особі органу з-поміж керівництва, яка володіє правом підпису на вихідних документах стосовно звернень громадян – підписанту.

Після погоджувального етапу опрацювання звернення громадян настає, власне кульмінація всього процесу – авалізаційний етап. У процесі опрацювання звернень громадян саме під час цього етапу проєкт відповіді на звернення громадян після погодження потрапляє на підпис. Цей етап передбачає перевірку та затвердження відповіді головою органу чи уповноваженою особою перед її відправленням адресату. У випадку з міністерствами такою особою, як правило, є державний секретар, а в окремих випадках заступник міністра, а в інших центральних органах виконавчої влади – особисто голова, або уповноважений заступник.

Під час авалізаційного етапу уповажена особа-підписант накладає свій підпис на проєкт відповіді та рішення, що свідчить про його затвердження та готовність відправити відповідь адресату. Підпис підтверджує офіційний характер відповіді та забезпечує її правову силу, а також покладає відповідальність за рішення та відповідь органу до звернення на орган в цілому та підписанта зокрема.

Авалізаційний етап є важливим кроком у процесі опрацювання звернень громадян, оскільки затвердження відповіді та рішення до звернення відповідальною особою органу гарантує, що вона відповідає позиції органу, встановленим нормам та процедурам, має правовий статус адміністративного акту, який впливає на правовідносини у певній сфері суспільного життя.

Авалізація завершується належним інформуванням громадянина, який спрямував звернення, шляхом доставлення до нього у встановленому порядку інформації про рішення до звернення та відповіді до нього. Найчастіше органи виконавчої влади забезпечують зворотній зв'язок громадянам способом, яким самі громадяни зверталися до цього органу. У випадку, коли у зверненні громадянин вказує адресу електронної пошти, то органи виконавчої влади з міркувань економії коштів на поштовий зв'язок віддадуть перевагу надати відповідь за допомогою електронної пошти. Також громадяни часто можуть прямо вказувати спосіб зворотного зв'язку з ними, що спрощує вибір для відповідальних за надсилання осіб органу виконавчої влади.

У підсумку описано ключові особливості механізмів опрацювання звернення громадян, зокрема, у розрізі загальної характеристики етапів їх опрацювання. Однак, важливо зауважити, що встановлена етапність є загальною для всіх видів звернень (заяв, пропозицій, скарг та петицій), однак в частині окремих кроків у межах етапів буде присутня власна специфіка.

Проілюструємо послідовність переліку етапів опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади за допомогою рис. 2.1.



Рис. 2.1. Зображення етапів внутрішньої підсистеми опрацювання звернень громадян.

Крім цього, пропонуємо зобразити механізми опрацювання звернення громадян за допомогою блок-схем на рис. 2.2.

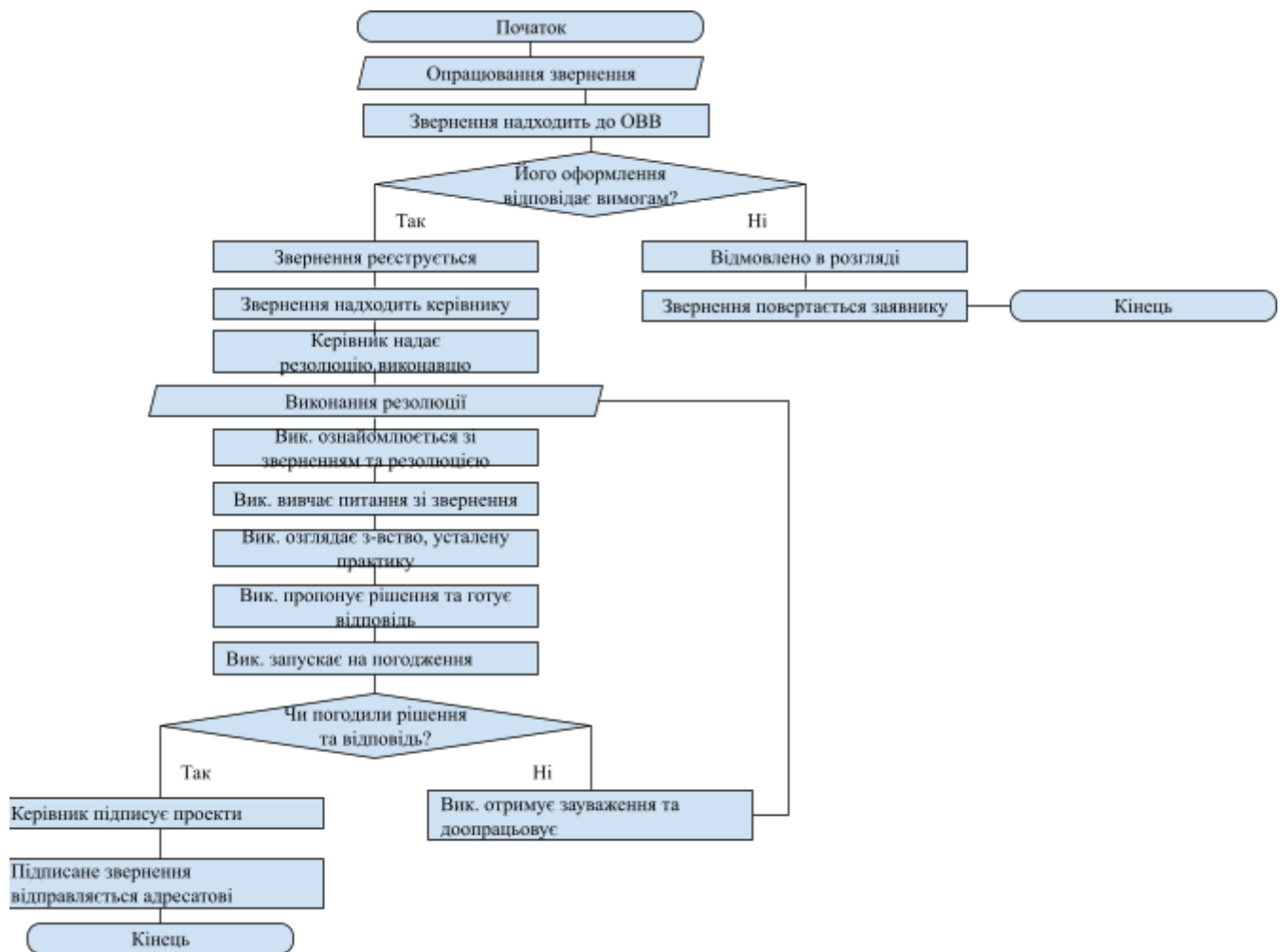


Рис. 2.2. Зображення алгоритму опрацювання звернення органом влади за допомогою блок-схеми.

Продуктом, опрацювання звернення громадян органом виконавчої влади для, власне, громадянина стає відповідь на звернення громадян від органу, який здійснив його опрацювання. Основною її функцією є, насамперед, інформаційна – громадянин отримує відомості про те, що робив та не робив орган виконавчої влади стосовно питання, окресленого у

зверненні, інформацію про позицію органу виконавчої влади стосовно цього питання, його наміри стосовно формування та реалізації державної політики в певній сфері. Другою істотною функцією відповіді на звернення є регулююча – офіційна відповідь органу виконавчої влади є підставою та інструментом для впливу на правовідносини у певній релевантній сфері. Наприклад, лист МОН із роз'ясненням та рекомендацією до закладів вищої освіти забезпечити вільний цілодобовий доступ студентів до студентських гуртожитків, є підставою для студента, якого не пускають до власного студентського гуртожитку, просити поліцію захистити і поновити його порушені закладом вищої освіти права.

Ілюстративним є те, що, часто, органи виконавчої влади намагаються всіляко уникати регулюючої функції відповіді на звернення, акцентуючи увагу суто на інформаційній. У разі, коли у зверненні до них звертаються з проханням надати роз'яснення стосовно окремих питань правозастосування в межах їх компетенції, останнім абзацом відповіді додають приблизно однаковий шаблонний текст такого змісту: «листи Мінветеранів мають рекомендаційний, інформаційно-роз'яснювальний характер та не встановлюють норм права». Це маркер того, що навіть після усіх етапів опрацювання звернень громадян, зокрема погоджувального та авалізаційного, у керівництва органу виконавчої влади є побоювання щодо коректності їх позиції. Такі побоювання виникають у тому числі стосовно відповідності законодавству позиції органу, тому, таким чином, посадовими особами здійснюється спроба зняття відповідальності за можливі наслідки, які породить їх відповідь. Вони намагаються позиціонувати відповіді на звернення не як адміністративні акти, а лише як інформаційні листи без правових наслідків. Водночас, мусимо підкреслити, такі ж листи органів виконавчої влади до інших органів виконавчої влади, наприклад, стосовно погодження проєктів актів, є адміністративними актами, оскільки змінюють стан правовідносин певним чином. Ця ж логіка, на нашу думку, має поширюватися і на відповіді громадян, оскільки, коли йдеться про листи

органів виконавчої влади, які формують державну політику в певній сфері (міністерства), такі відповіді є фактично відображенням позиції органу стосовно певної проблеми та його намірів з формування державної політики у цій сфері з цього питання. Така позиція є свідченням того, що подальші кроки цього органу за цим напрямом державної політики будуть узгоджуватися з цією позицією, а, отже, сама ця позиція вже деформує суспільні відносини, які склалися стосовно певного питання.

Вимоги до змісту та структури звернення громадян у законодавстві не встановлюються. Закон України «Про звернення громадян» врегульовує питання відповідей на звернення лише стосовно організаційних моментів: «відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки» [5]. Водночас у ході розгляду низки прикладів відповідей органів виконавчої влади на звернення громадян можливо виявити такі загальні змістовні та структурні атрибути відповіді:

- вказуються реквізити органу виконавчої влади, який здійснив опрацювання;
- інформація про адресата звернення, його контакти;
- реквізити звернення, на який надається відповідь та його короткий зміст;
- рішення органу виконавчої влади стосовно опрацювання чи відмови у опрацюванні звернення з підстав, передбачених у Законі;
- посилання на Основний закон, спеціальне законодавство, які регулюють опрацювання звернення громадян, а також питання, окреслене у зверненні;
- рішення та його правове обґрунтування стосовно питання, окресленого у зверненні, яке, відповідно до Класифікатора звернень громадян, може бути: вирішено позитивно, вирішено негативно, надано

роз'яснення, повернуто без розгляду, відправлено за належністю іншому органу;

- у разі негативного рішення питання, окресленого у зверненні, або повернення звернення без розгляду автору, вказується інформація стосовно можливості оскарження цього рішення органу виконавчої влади;

- підпис уповноваженої особи з-поміж керівництва органу виконавчої влади (міністерство – державний секретар чи заступник Міністра; інші ЦОВВ – Голова чи заступник Голови, або керівники самостійних структурних підрозділів за дорученням Голови);

- ім'я, прізвище та контакт відповідального за опрацювання на виконавському етапі виконавця;

- у окремих випадках до відповіді можуть долучати додатки.

У ході аналізу низки прикладів відповідей органів виконавчої влади на звернення громадян звернуто увагу на закономірність, за якою вищий орган державної виконавчої влади Кабінет Міністрів України, на відміну від вищих органів державної влади судової та законодавчої гілок державної влади, має певні особливості у роботі зі зверненнями громадян. Кабінет Міністрів України сам по собі не може бути суб'єктом у сфері опрацювання звернень громадян, оскільки це колегіальний орган, який складається з членів Кабінету Міністрів. Для розгляду звернення, забезпечення системи та механізмів опрацювання звернень громадян, необхідний відповідний апарат та персонал. Тому з метою забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема, у частині опрацювання звернень громадян, функціонує постійно діючий орган, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України – Секретаріят Кабінету Міністрів (СКМУ) [72]. У межах СКМУ навіть існує профільний структурний підрозділ, який відповідає за роботу зі зверненнями громадян – Управління з питань роботи із зверненнями громадян Секретаріату Кабінету Міністрів [73].

Крім цього, встановлено, що переважна більшість відповідей на звернення з нерепрезентативної вибірки, яка була предметом нашого аналізу, які надходили від Кабінету Міністрів України в особі СКМУ:

- 85% були повідомленнями про спрямування звернення на розгляд іншому органу виконавчої влади за належністю;
- 10% відповіді по суті звернення у формі заяви, клопотання, скарги;
- 5% відповіді на звернення у формі петиції до КМУ.

На основі цього можна висунути гіпотезу про те, що СКМУ є, радше, дистрибутивним суб'єктом стосовно звернень, а не суб'єктом безпосереднього розгляду громадян. Так, Секретаріат, отримавши звернення до Кабінету Міністрів, спрямовує його в залежності від напряму державної політики компетентному в питанні, окресленому в зверненні, органу виконавчої влади. Водночас, якщо це стосується петиції, то Секретаріат надає відповідь за підписом уповноваженої особи Кабінету Міністрів. Чому важливо підкреслити, що лише за підписом, оскільки у разі надходження петиції до Кабінету Міністрів, уповноважена особа Кабінету Міністрів знову ж спрямовує цю петицію компетентним в певному напрямку державної політики органу. Лише потім, отримавши від цих органів їх позицію, Кабмін узагальнює її та використовує від імені всього Уряду в наданні відповіді на петицію.

Також важливим для розуміння змісту системи опрацювання звернення громадян з точки зору громадян та з позицій органів виконавчої влади є ще одна встановлена нами закономірність в ході аналізу низки прикладів відповідей на звернення. Ця закономірність виявляється в ефекті, за якого частіше позитивно вирішуються питання, окреслені у зверненні, якщо воно розглядалося органом виконавчої влади, який реалізує політику, а не формує. Такий ефект можна пов'язати з тим, що переважна більшість адміністративних повноважень зосереджуються в руках органів, які реалізують політику – державні служби, інспекції, агентства, бюро тощо. Власне, тому, коли громадяни, маючи потреби та інтереси, звертаються до

влади, то, як правило, вони можуть задовольнятися на рівні органів виконавчої влади цього типу. Крім цього, органи виконавчої влади, які формують державну політику, переважно направляють звернення громадян на розгляд органів виконавчої влади, які реалізують політику, за належністю.

Для розкриття поточного стану системи опрацювання звернень громадян істотним є також опис зовнішньої підсистеми опрацювання звернень громадян, яке виявляється в організації прийому, фіксації, проходження звернення, обміну відомостями стосовно опрацювання між органами виконавчої влади та установи, які залучені до опрацювання.

У статті 5 Закону України «Про звернення громадян» вказується, що «усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою. Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення)» [5]. Виходячи з цієї статті, допустимо зробити висновок, що зовнішня підсистема системи опрацювання звернення громадян також поділяється на опрацювання усних та опрацювання письмових звернень. Це пов'язано з тим, що такі види звернень різняться за формою передачі та порядком у межах зовнішньої підсистеми опрацювання.

Відповідь на питання, якою є зовнішня підсистема системи опрацювання усного звернення громадян, вбачається доцільним знайти в Положенні про Єдину систему опрацювання звернень, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 976 [74]. Єдина система – це систематизований процес взаємодії різних суб'єктів із зовнішнього опрацювання звернень громадян та реагування на них, виявляючись для громадян через сервіс «єдиного вікна» . Система «єдиного

вікна» є інтегрованою структурою, що включає різні суб'єкти. Ці суб'єкти, використовуючи телекомунікаційні засоби, гарантують ефективне реагування різних органів влади, включаючи органи виконавчої влади, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Офіс Президента України, державні колегіяльні органи, на звернення від громадян, підприємців, підприємств, установ, організацій та органів місцевого самоврядування [ibid.]

До складу цієї інтегрованої системи входять різні суб'єкти, такі як державний «Урядовий контактний центр», регіональні контактні центри в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також контактні центри та інформаційні телефонні лінії різних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державних колегіяльних органів, включаючи приймальню Кабінету Міністрів України [ibid.]

Основна мета функціонування Єдиної системи включає «підвищення якості та оперативності реагування на звернення громадян, а також вивчення громадської думки щодо діяльності органів влади Основною ідеєю є зростання ефективності державного управління, наближення держави до громадян та забезпечення виконання соціально важливих рішень з урахуванням громадської думки» [ibid.].

«Завданнями Єдиної системи є прийняття, реєстрація та попередній розгляд звернень, передача їх до відповідних органів, аналіз результатів розгляду звернень та моніторинг громадської думки. Крім того, система відповідає за інформування громадян щодо законодавства, надання консультацій та роз'яснень з суспільно важливих питань» [ibid.].

Ключовим суб'єктом у Єдиній системі опрацювання звернень громадян є Урядовий контактний центр, який має статус державної установи. Він відповідає за прийняття, реєстрацію, попередній розгляд та передачу звернень до відповідних органів. Крім того, центр виконує моніторинг розгляду звернень та надає громадянам необхідні роз'яснення та довідкову інформацію через засоби телекомунікації. Безумовно, є коло питань,

опрацювати які та надавати відповіді на які Центр може безпосередньо, без залучення інших органів виконавчої влади, інших гілок державної влади [75].

У цьому контексті, Єдина електронна база даних звернень створюється і функціонує в Урядовому контактному центрі. Ця база даних забезпечує централізоване зберігання, доступ та управління інформацією про звернення громадян. Вона сприяє ефективності обробки звернень, а також забезпечує доступ до неї для відповідних органів та Офісу [74].

Цей механізм, безсумнівно, спрямований на підвищення ефективності роботи з громадянськими зверненнями, що, в свою чергу, може вплинути на зміцнення довіри громадян до державних органів. З боку громадянина ця система виглядає як «Єдине вікно», за якого особи можуть звернутися за відповідною «гарячою лінією», сповістити оператора про зміст свого звернення, надати йому всю необхідну для реєстрації інформацію, а той вже сформує картку звернення у відповідності до вимог та спрямує в межах Єдиної системи до компетентного органу влади [75].

Що ж до письмового звернення, то існує альтернатива від Урядового контактному центру – веб-портал «<https://ukc.gov.ua/>», на якому можна подати письмове звернення онлайн, самостійно здійснивши введення потрібної інформації та визначення органу, якому адресується звернення. Крім цього, автор звернення може в реальному часі відслідковувати за допомогою інструментів, які надає Єдина система опрацювання звернень, статус опрацювання поданого ними звернення [76].

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо: система опрацювання звернень громадян складається з двох ключових підсистем – внутрішньої та зовнішньої. Внутрішня підсистема відповідає за все, що відбувається зі зверненням в межах органу державної влади, який здійснює його опрацювання. Зовнішня підсистема – відповідає за все, що відбувається зі зверненням від моменту його подання автором і до моменту потрапляння на розгляд органу виконавчої влади. Внутрішня підсистема системи опрацювання звернення передбачає проходження таких етапів:

ініціалізаційного, реєстраційного, розпорядчого, виконавського, погоджувального, авалізаційного. Результатом є відповідь на звернення, сила якої, часто, співмірна до адміністративного акта. Зовнішня підсистема системи опрацювання звернення громадян, у свою чергу, передбачає, організацію прийому, фіксації, проходження звернення, обміну відомостями стосовно опрацювання між органами виконавчої влади та установи, які залучені до опрацювання. В Україні він реалізується через функціонування Єдиної системи опрацювання звернень громадян під егідою Урядового контактного центру та регіональних контактних центрів.

Крім внутрішніх особливостей функціонування системи опрацювання звернень громадян, слід розглянути впливи зовнішнього середовища на систему. Такий розгляд є доцільним з огляду на те, що зовнішнє середовище характеризується високим ступенем мінливості, через що функціонування системи опрацювання звернень громадян може зазнавати різноманітних впливів – як наслідок, система мусить бути адаптивною, а управління нею має враховувати усі можливості, ризики та виклики, які походять з-зовні.

З огляду на це було здійснено аналіз впливів факторів зовнішнього середовища на функціонування існуючих механізмів опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади за методологією PESTLE, що відображає аббревіацію переліку факторів, таких як: Political, Economic, Social, Technological, Legal та Environmental. Даний аналіз допомагає оцінити, як різні аспекти зовнішнього середовища можуть впливати на функціонування системи опрацювання звернень громадян в Україні. Даний аналіз, перелік факторів та оцінка їх впливу відображені в таблиці Б.1, яка перебуває в додатку до цієї роботи.

Так, найбільш впливовими факторами зовнішнього середовища було визначено: «Правовий режим воєнного стану» (політичні/правові фактори), «Зміна екологічної ситуації та екологічні інциденти» (екологічні фактори), «Обмеження рівня державного фінансування на тлі повномасштабної війни органів виконавчої влади» (економічні фактори).

2.2. Переваги та недоліки існуючих механізмів опрацювання звернень громадян

У попередньому підрозділі було розкрито зміст та описано алгоритми внутрішньої та зовнішньої підсистеми системи опрацювання звернення громадян громадян. Водночас, з проблемами та труднощами, пов'язаними зі зверненнями громадян, зустрічаються конкретні суб'єкти та сторони взаємодії у процесі опрацювання: як з боку громадян, так і з боку органів державної влади. Саме вони є ключовими суб'єктами, які несуть збитки внаслідок проблем та труднощів, пов'язаних зі зверненнями громадян, через недосконалість системи їх опрацювання.

З метою належного формування пропозицій та рекомендацій стосовно удосконалення існуючих механізмів опрацювання звернень громадян доцільним вважається провести аналіз недоліків існуючих механізмів опрацювання звернень громадян, як тих їх особливих рис, які слід виправити, шляхом удосконалення системи загалом.

Недолік 1. Ресурсоємність адміністрування існуючих механізмів опрацювання звернення громадян.

Регулярно на адресу органів державної виконавчої влади України надходять тисячі заяв, скарг, пропозицій та петицій від громадян, а у вимірі років – йдеться про мільйони звернень.

У 2018 р. було отримано 1,219,536 звернень.

У 2019 році кількість звернень зросла на 11.2% і склала 1,354,320.

У 2020 році спостерігалось незначне зниження на 2.7% – до 1,318,140 – яке, зокрема, пов'язується з пандемією Covid-19 та, як наслідок, зменшення динаміки суспільних процесів.

У 2021 році було спостережено значне збільшення на 7.8% до 1,422,144 звернень, порівняно з попереднім роком.

У 2022 році спостерігалось зниження на 13.1% до 1,237,356 звернень, що є наслідком ескалації російської агресії проти України у повномасштабній фазі.

У 2023 році за три місці отримано 243,756 звернень. Якщо припустити, що темпи надходження звернень залишаються стабільними, то до кінця року може бути отримано близько 975,024 звернень, що становитиме суттєве зниження порівняно з попередніми роками. Водночас, є припущення, що ближче до кінця року темпи надходження звернень можуть зрости, а загальна кількість звернень, які надійшли – сягне мільйона в поточному році.

Ці дані неабияк актуалізують питання звернення громадян, оскільки звернення громадян, як встановлено, є явищем масовим, що тягне за собою відповідні витрати та навантаження на органи виконавчої влади, які забезпечують їх опрацювання. Для того, аби розглянути ситуацію з навантаженістю органів виконавчої влади, нам слід проаналізувати саме ту середню кількість звернень, яка припадає на один конкретний орган, зі 108 в переліку, відображеному на сайті Кабінету Міністрів України [77].

У 2018 році середня кількість звернень до одного органу виконавчої влади склала 11,292.

У 2019 році ця кількість зросла на 11.1% і склала 12,540.

У 2020 році середня кількість звернень зменшилася на 2.7% і склала 12,205.

У 2021 році спостерігалось збільшення на 7.9% до 13,168 звернень на орган.

У 2022 році середня кількість звернень знизилася на 12.9% і склала 11,457.

У 2023 році за першу третину року середня кількість звернень склала 2,257. Якщо припустити, що темпи надходження звернень залишаються стабільними, то до кінця року це число може скласти близько 6,771, що становитиме істотне зниження порівняно з попередніми роками.

Загалом, динаміка середньої кількості звернень до одного органу виконавчої влади відображає загальну тенденцію числа звернень до органів виконавчої влади, що було розглянуто в попередньому аналізі. Пік припадає на 2021 рік, але в 2023 році спостерігається істотне зниження, пов'язане зі згаданими обставинами, зокрема, пандемія та повномасштабна війна.

Недолік ресурсоемності адміністрування існуючих механізмів опрацювання звернення громадян за такої великої кількості звернень виявляється в тому, що на одну посадову одиницю, державного службовця чи на працівника органу виконавчої влади, припадає більша кількість звернень, аніж він в змозі результативно, ефективно та якісно опрацювати за існуючих механізмів опрацювання. Як наслідок, страждає як держава в особі службовців, які не мають можливості належно опрацювати звернення, виконуючи паралельно інші посадові обов'язки, так і громадяни, які отримують нижчу якість опрацювання та, як наслідок, менше результативності від звернення.

Виміряти незадоволеність громадян результатами опрацювання звернень органами виконавчої влади допустимо, розглянувши показники кількості повторних звернень до цих органів від цих громадян.

2018 р.: кількість повторних звернень до органів виконавчої влади становила 85,428, що може вказувати на недостатню якість опрацювання звернень та вирішення питань громадян, повторювані проблеми, або високу громадську активність з боку громадян стосовно певної категорії питань.

2019 р.: спостерігається зниження кількості повторних звернень до 64,692. Це може свідчити про підвищення якості обслуговування громадян або ефективніше розв'язання проблем, які раніше вимагали повторних звернень.

2020 р.: кількість повторних звернень знову зросла, досягнувши 90,504. Це може вказувати на погіршення обслуговування, зростання проблем, які потребують повторних звернень, або, знову ж, збільшення громадської активності.

2021р.: найвищий показник за цей період – 125,388 повторних звернень, що вимагає додаткового аналізу причин такого значного зростання, оскільки виглядає аномальним.

2022 р.: різке зниження повторних звернень до 54,972 може свідчити про зменшення актуальності серед громадян багатьох питань, які раніше розв'язувалися шляхом подання звернення, на тлі повномасштабної війни.

2023 р.: кількість повторних звернень за першу третину року становить 12,420. Якщо збережеться цей тренд, то річний показник повторних звернень становитиме 37,260, що є найнижчим показником за досліджуваний період. Це може вказувати, абр на покращення в якості опрацювання звернень громадян, або, як і в 2022 р. неактуальності багатьох питань в умовах активної фази російсько-української війни.

Висока кількість повторних звернень може вказувати на проблеми з якістю опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади. Якщо звернення не було результативно розглянуто та вирішено в перший раз, громадянин має право та, як правило, бажання звернутися знову з тим же питанням до того ж або вищого органу.

Крім цього, повторні звернення можуть також свідчити про системні або повторювані проблеми, які потребують уваги органів виконавчої влади. В такому випадку, висока кількість повторних звернень може вказувати на неефективність вирішення цих проблем та має стати предметом для ухвалення відповідних політичних чи адміністративних рішень.

Висока кількість повторних звернень може також свідчити про відповідну активність та заангажованість громадян. Громадяни, які активно використовують механізми зв'язку з органами виконавчої влади, можуть частіше повторювати свої звернення у якості «постійних клієнтів».

Співставляючи дані загальної кількості звернень громадян, які надійшли на розгляд органів виконавчої влади, та повторних звернень цих громадян, виявлено підстави для висунення гіпотези про кореляцію між кількістю звернень загалом та кількістю повторюваних звернень від

громадян. Ця гіпотетична кореляція може бути доказом тієї тези, що існуючі механізми опрацювання звернення громадян є надміру ресурсоємними, що в умовах дефіциту інституційної спроможності та людських ресурсів в органах виконавчої влади, знижує рівень задоволеності громадян за підсумками опрацювання їх звернень.

З цим також пов'язуються такі закономірності як:

1) велика кількість звернень громадян спрямовуються іншим органам виконавчої влади за належністю, відповідно до статті 7 Закону України «Про звернення громадян», що тягне за собою перерозподіл навантаження опрацювання звернень громадян між органами влади, оскільки є велике навантаження на один орган виконавчої влади через відповідну ресурсоємність процесу [5]. Також це пов'язується із високим рівнем нерозуміння меж компетенції різних органів виконавчої влади та їх підлеглості;

2) більшість відповідей за підсумками опрацювання звернень громадян за своєю класифікацією та змістом є роз'ясненням. Таким чином, продуктом розгляду звернення з боку органів виконавчої влади найчастіше виступає не розв'язання проблеми, а просто надання роз'яснення органу виконавчої влади стосовно цього питання.

Для того, щоб оцінити гостроту недоліку ресурсоємності адміністрування існуючих механізмів опрацювання, пропонується розрахувати та визначити приблизні обсяги витрат Державного бюджету України на забезпечення існуючого регулювання. Найбільш релевантним виміром для розрахунку є обсяг коштів, який виділяється з бюджетів на оплату праці державних службовців та працівників апаратів органів виконавчої влади, які безпосередньо та опосередковано забезпечують опрацювання звернень громадян у межах компетенції свого підрозділу.

Для розрахунку найбільш релевантним є найближчий до поточного періоду повний календарний рік – 2022. Встановлено, що загалом на адресу органів виконавчої влади надходило у 2022 р. – 1,237,356 звернень громадян.

На 1 орган виконавчої влади у середньому на у цьому ж році припадає – 11,457 звернень.

Далі слід розрахувати, скільки звернень в середньому припадає на одного працівника органу виконавчої влади для їх опрацювання за певний період часу. Так, за статистикою НАДС, станом на 31 березня 2023 р. у апаратах Міністерств України працює 21,136 осіб, в апаратах центральних органах виконавчої влади – 11,560; у їх територіальних органах – 77,952; в обласних органах виконавчої влади – 15,579 [1]. Отже, сумарна кількість працівників в апаратах Міністерств України, апаратах центральних органів виконавчої влади, територіальних органах та обласних органах виконавчої влади становить 126,227 осіб.

З-поміж всієї кількості державних службовців органів виконавчої влади найбільшу кількість часу та зусиль на опрацювання звернень громадян, за практикою, встановленою відповідними відомчими розподілами обов'язків, задіюють саме державні службовці категорії «В», посади яких, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Питання оплати праці працівників державних органів» від 18 січня 2017 р. № 15, відповідають посадам державних експертів, головних спеціалістів, адміністраторів, провідних спеціалістів та спеціалістів [78]. Сумарна кількість державних службовців категорії «В» у межах цих органів становить 73,158 осіб, що відповідає 57.9% від усієї кількості державних службовців органів виконавчої влади [79].

За даними, встановленими в ході дослідження, найчастіше, дві третини державних службовців органу категорії «В» у межах компетенції залучаються до опрацювання звернень громадян, які надійшли до цього органу. Щоб добути приблизну кількість державних службовців категорії «В», які переважно займаються опрацюванням звернень громадян, необхідно помножити загальну кількість державних службовців категорії «В» на відсоток тих, хто займається опрацюванням звернень громадян. Відповідно до отриманих даних, дві третини або приблизно 66.67% державних службовців категорії «В» займаються опрацюванням звернень громадян. Тоді

кількість державних службовців категорії «В», які переважно займаються опрацюванням звернень громадян, становитиме 48,772 осіб. Тобто, приблизно 38.6% від усієї кількості державних службовців органів виконавчої влади переважно займаються опрацюванням звернень громадян.

На основі цього можна добути приблизну середню кількість державних службовців категорії «В», які переважно займаються опрацюванням звернень громадян, яка припадає на 1 орган виконавчої влади, з-поміж 108 органів всього. Таким чином, середньо припадає приблизно 452 державні службовці категорії «В» на один орган виконавчої влади, які переважно займаються опрацюванням звернень громадян.

Далі слід визначити, скільки у часовому вимірі задіює один державний службовець категорії «В» органу виконавчої влади, який переважно займається опрацюванням звернень громадян. Норма тривалості робочого часу у 2022 р. для державних службовців склала 1994 год, тобто середньомісячна – 166 год, а середньотижнева – 40 годин [80].

За встановленими даними у ході дослідження було виявлено, що середня кількість часу, яку витрачає один державний службовець на повне опрацювання одного звернення громадян, становить приблизно від 0,5 до 2 годин, де середнє – 1 година.

Таким чином, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 року № 15, посадовий оклад державного службовця категорії «В» на місяць варіюється від 4,962 грн. до 11,700 грн., де середній розмір – 8,331 грн [78]. Так, якщо розділити середній розмір місячного окладу на норму робочих годин, буде знайдено приблизна середня вартість 1 робочої години одного державного службовця категорії «В», який переважно займається опрацюванням звернень громадян – 50,2 грн. Тобто приблизна середня вартість забезпечення адміністрування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян становитиме 50,2 грн.

У підсумку, помноживши добути приблизну середню вартість опрацювання одного звернення на кількість звернень громадян, які всього

надійшли до органів виконавчої влади за 2022 рік, буде визначено приблизний сумарний обсяг видатків Державного бюджету України на адміністрування механізмів опрацювання звернень громадян, а саме – 62,115,271 грн. Що ж до інших років, то це: 2018 (61,220,707 грн.), 2019 (67,986,864 грн.), 2020 (66,170,628 грн.), 2021 (71,391,629 грн.), частина 2023 (12,236,551 грн.).

Звісно, вкрай важливо розуміти, що реальні цифри ймовірно є більшими за виявлені приблизні показники, оскільки кошти Державного бюджету не йдуть цільово на адміністрування процесів, пов'язаних з опрацюванням звернень громадян, а надходять для оплати праці державних службовців загалом. Крім цього, виявлені показники не враховують пропорції посадових окладів державних службовців, а оперують лише середніми даними, а також час, витрачений на опрацювання звернень громадян, державними службовцями інших категорій та інших органів державної влади та місцевого самоврядування. Також, слід зауважити, що посадовий оклад є базовою гарантованою частиною матеріального забезпечення державного службовця, яке також найчастіше передбачає різноманітні надбавки, доплати та преміювання.

Ускладнює ситуацію те, що Уряд запровадив курс на реформу державного управління в Україні, яка, зокрема, включатиме кроки, спрямовані на оптимізацію функцій та кількості працівників органів державної влади. І, зрозуміло, що йдеться про скорочення такої кількості. Публічна комунікація провідних українських урядовців найчастіше формулює кількість державних службовців до скорочення у районі 70%, тобто приблизно скоротиться з 237 000 до 64 000 осіб. У поєднанні зі скороченням кількості державних службовців урядовці виступають з ініціативою підвищити заробітні плати тим державним службовцям, які збережуть свої посади в органах державної влади [81].

Реформування державного управління [1] та скорочення чисельності державних службовців, без належного аналізу навантаження на кожного

окремого службовця та можливостей автоматизації чи оптимізації їх роботи, може зумовити неспроможність державних службовців ефективно виконувати свої обов'язки [81].

Ризик полягає в імовірності порушення принципів демократичності, законності та соціальної спрямованості держави, якщо службовці не можуть належним чином розглядати та відповідати на звернення громадян, що є одним з ключових елементів взаємодії держави та громадян.

В рамках реформи державного управління важливим є не лише зменшення чисельності державних службовців, але й збереження якісного обслуговування громадян [1]. Це може вимагати впровадження новітніх технологій, розвитку системи електронного урядування, оптимізації процесів та процедур, а також підвищення кваліфікації та знань службовців.

Під час планування та впровадження реформи необхідно забезпечити належне бюджетування, адекватну оцінку реального обсягу роботи, що має бути виконано, а також підготовку відповідного перехідного періоду, протягом якого будуть розроблені та впроваджені нові механізми роботи. Будь-яка реформа має бути збалансованою та враховувати потреби всіх зацікавлених сторін, включаючи громадян, службовців, а також потреби держави в цілому.

Недолік 2. Брак автоматизації в системі опрацювання звернень громадян.

Брак автоматизації в системі опрацювання звернень громадян може мати наслідки у вигляді низької ефективності, повільної реакції та незадовільної якості обслуговування. Ось декілька аспектів, пов'язаних з цією проблемою:

– повільне опрацювання звернень: без автоматизованих систем, державні службовці змушені опрацювати звернення вручну, що може бути повільним та схильним до помилок процесом. Використання сучасних технологій може сприяти швидкій реєстрації, відсортуванню та розподілу звернень за відповідними підрозділами;

– відсутність можливості відслідковування в реальному часу статусу звернення: громадяни, які звертаються до органів виконавчої влади, часто хочуть знати статус свого звернення, його реквізити та відповідального виконавця. Автоматизовані системи можуть надавати зворотний зв'язок та інформацію про стан розгляду звернення в режимі реального часу;

– помилки та неточності: ручне опрацювання звернень збільшує кількість та ймовірність помилок, особливо при високому навантаженні на працівників органів виконавчої влади. Автоматизація може знизити ризик помилок, а також поліпшити точність і консистентність обробки даних;

– відсутність швидкого аналізу даних: автоматизовані системи можуть допомогти у зборі та аналізі даних про звернення громадян, що може бути корисним для розуміння поширених проблем та розробки відповідних рішень, зокрема, в межах коригування державної політики у певній сфері;

– ресурсоемність ручного опрацювання звернень: як встановлено раніше, актуальні механізми опрацювання звернення громадян є ресурсоемними та складають значний тягар для Державного бюджету, а особливо в умовах реформи державного управління.

З метою вирішення цих проблем, в Україні може бути корисно розглянути можливість впровадження більш автоматизованих систем для обробки звернень громадян. Такі системи можуть підвищити ефективність, швидкість та якість опрацювання звернень, а також поліпшити досвід громадян при зверненні до органів виконавчої влади.

Недолік 3. Обмеженість доступу до інформації про можливості реалізації права на звернення

Корисним для розгляду цього аспекту слабких сторін існуючих механізмів опрацювання звернення громадян є врахування результатів профільних досліджень, зокрема, звіту про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 р., який проводився Офісом Омбудсмана України за підтримки проекту «Права людини для України», який реалізує ПРООН в Україні та фінансує Міністерство

закордонних справ Данії впродовж 2019–2023 рр [4]. Для нас складає інтерес перші два етапи дослідження: у першому оцінювалися результати подання усного звернення до органу влади, а в другому – письмового звернення.

Важливим для розуміння важливості явища усного звернення є теза, наведена у дослідженні: «з початку широкомасштабного вторгнення російських військ в Україну можливість звернутися з усним зверненням за допомогою телефону для оперативного вирішення питання стала чи не єдиним способом реалізувати свої права, тимчасом як більшість працівників органів влади працюють віддалено, а безпекова ситуація залишає бажати кращого» [ibid.].

Першим недоліком існуючої системи опрацювання звернень громадян, відповідно до дослідження, виявилася, відсутність належного інформування громадян про їх права та обов'язки стосовно подання усного звернення. У ході дослідження встановлено, що «зі 132 лише 40 органів влади оприлюднюють повну інформацію для забезпечення можливості оперативно записатися на особистий прийом. Частково оприлюднюють 80 і не оприлюднюють жодної із зазначених категорій інформації 12 органів влади» [ibid.]. Крім цього, «вимірювалася кількість прийняття чи внесення змін до будь-яких нормативно-правових актів, які врегульовують питання реалізації права на звернення, особистий прийом в органі влади на час дії воєнного стану: більшість об'єктів моніторингу (78) не затверджували такі зміни, 12 органів влади надали інформацію про прийняття нових чи внесення змін до чинних порядків розгляду звернень і проведення особистих прийомів, а 42 органи відповіді по суті питання не надали» [ibid.]. Це демонструє те, що «труднощі для громадян у реалізації свого права на усне звернення в умовах воєнного стану, не є гострим для органів виконавчої влади».

Недолік 4. Відсутність належної комунікації між автором звернення та суб'єктом розгляду звернення.

Наступною проблемою у ході реалізації права на усне звернення для громадян виявилася – «поширена практика несвочасного повідомлення

громадянинові реєстраційного номера звернення, що ускладнює здійснення моніторингу стану його опрацювання. Повідомляють реєстраційний номер одразу лише 27 органів, 21 повідомляють лише впродовж дня, а решта 84 не повідомили» [ibid.].

В умовах повномасштабного вторгнення важливим аспектом в оцінці опрацювання звернення громадян є своєчасність і оперативність його опрацювання. «З усіх органів державної влади 71 надали відповідь вчасно, як того вимагає стаття 20 Закону України «Про звернення громадян» [5]. У той час, 1 орган надав відповідь з порушенням строку, а 60 – не надали відповіді зовсім. Слід зауважити, що деякі органи влади надавали усну відповідь телефоном у відповідь на звернення і це переважно стосувалося відмови на прохання звернення» [4].

Також у дослідженні виокремлено типові причини відмови в реалізації права на особистий прийом як форму подання усного звернення:

– «карантинні обмеження у зв'язку з пандемією коронавірусу Covid-19» [ibid.];

– «запровадження правового режиму воєнного стану, без зазначення конкретного заходу (рішення військового командування), який передбачає таке обмеження» [ibid.];

– «відповідь без чіткої відмови у задоволенні звернення (напр., цитування статей НПА без логічного висновку/рішення)» [ibid.];

– «відмова в забезпеченні такого права у зв'язку з тим, що від заявника не надходило попереднього письмового звернення щодо питання усного звернення, яке не вирішене» [ibid.].

Також у ході дослідження було зафіксовано перелік основних складнощів для реалізації права на особистий прийом:

– «низька правова кваліфікація працівників органу влади щодо дотримання зазначеного права» [ibid.];

– «недотримання правил професійної етики працівниками органів влади під час прийому звернення щодо запису на особистий прийом» [ibid.];

- «юридичне переслідування за прохання реалізувати своє право у вигляді звернення до СБУ для ідентифікації заявника та перевірки особи» [ibid.];
- «визначення незручного часу без узгодження із заявником» [ibid.];
- «інформування про час прийому в порядку «живої черги», без запису на конкретний час» [ibid.];
- «встановлення окремих днів місяця та часу, коли особа може записатися на особистий прийом» [ibid.].

Спираючись на дослідження, можемо окреслити окремі недоліки системи опрацювання усного звернень громадян: неналежне інформування громадян про можливості реалізувати право на усне звернення; небажання органів державної влади з різними мотиваціями організувати отримання усних звернень шляхом прийому громадян; відсутність належної інституційної спроможності та людського ресурсу в органах державної влади для належного забезпечення прийому та опрацювання звернень громадян.

Перейдімо до розгляду звіту за підсумками дослідження в частині реалізації права на письмове звернення до органів державної влади. Було зафіксовано, що «74 органи мають спеціальну електронну пошту, оприлюднену на офіційному веб-сайті, для отримання звернень громадян. 55 органів приймали звернення на адресу електронної пошти із загальних справ. До 3 органів з вибірки подати письмове звернення електронною поштою взагалі не вдалося через відсутність електронної скриньки або з технічних причин» [ibid.]. Тож можливо стверджувати, що електронна пошта як засіб надходження та подання звернень є ефективним та доволі поширеним.

Водночас, дослідниками було звернуто увагу на те, що «багато органів влади (24) листуються з авторами звернень за допомогою неофіційних державних поштових сервісів та доменів. 28 інших проігнорували звернення дослідників. Решта 80 дали відповідь електронною поштою на офіційному державному поштовому домені. Листування засобами неофіційних поштових

сервісів ставить під загрозу суспільну кібербезпеку та захист персональних даних з усіх сторін взаємодії» [ibid.].

Недолік 5. Ускладнена можливість реалізувати похідні права до права на звернення.

У звіті також звертається увага на дотримання похідних прав людини стосовно подання звернення громадян – зокрема право на належну поінформованість та проконсультованість громадянина стосовно усіх аспектів подання та стану розгляду звернення. Зважаючи на це, піднялося питання забезпечення з боку органів державної влади додаткового елемента зовнішнього аспекту опрацювання звернень громадян – консультації по суті подання та розгляду звернень шляхом участі автора звернення в його опрацюванні органом влади. На підставі аналізу отриманої інформації встановлено, що у «більшості випадків (63 об'єкти) органи влади не враховують право громадян на участь в розгляді звернення органом, навіть при прямій вимозі, викладеній у зверненні» [4].

Підсумовуючи у зведеному результаті забезпеченості прав відповідно до статті 18 Закону України «Про звернення громадян» [5], «лише 28 органів завчасно (до кінця строку розгляду) надали можливість реалізувати ці права. 14 органів надали обмежену можливість, 63 проігнорували, 27 не надали відповіді взагалі» [4].

Недолік 6. Неврегульованість питання з форматом відповіді на звернення

Звернуто увагу на перевагу існуючої системи опрацювання звернень громадян в частині переважаючого дотримання виконавської дисципліни та надання відповіді в строк, передбачений Законом. Натомість було зауважено проблеми з окремими питання зворотного зв'язку органів державної влади:

— «органи влади часто надсилають підписаний файл відповіді у форматі .p7s. Відкрити такий файл зазвичай неможливо без застосування сторонніх онлайн-сервісів для зчитування файлів, підписаних КЕП. Крім

того, не кожна особа володіє достатніми цифровими навичками, потрібними для ознайомлення зі змістом відповіді такого формату» [ibid.];

– «окремі розпорядники надали відповіді у рідкісних форматах, складних для пересічного громадянина (напр., .djvu)» [ibid.].

Всі ці фактори створюють значні перешкоди для заявників, оскільки ускладнюють доступ до отриманої відповіді. Для ознайомлення з її змістом необхідне додаткове програмне забезпечення, а в деяких випадках навіть наявність комп'ютера, що у ситуаціях воєнного стану є неприпустимим. Такі обмеження ставлять заявників у вразливе становище та ускладнюють їх можливість отримати необхідну інформацію.

Недолік 7. Формальність відповіді та складність у розумінні її змісту з огляду на складність професійного стилю мовлення державних службовців.

Оцінюючи зміст відповідей, то результати моніторингу свідчать про формальний підхід більшості органів влади до опрацювання звернень громадян, що зводиться до мінімального виконання вимог щодо надання відповіді в зазначений строк. Загальний аналіз відповідей та листів, отриманих в рамках моніторингу, показує лише 14 випадків, коли були надані обґрунтовані відповіді на письмові звернення. У решти 58 об'єктів моніторингу були надані неповні або необґрунтовані відповіді [ibid.].

Формальність відповідей відображається у використанні офіційного, професійного стилю мовлення, який інколи може бути незрозумілим або важким для сприйняття громадянами. Державні службовці, використовуючи спеціальну термінологію та юридичні вирази, можуть створювати бар'єри у спілкуванні з громадянами, особливо тими, хто не має спеціалізованого юридичного чи адміністративного досвіду [ibid.].

Складність професійного стилю мовлення може призводити до того, що громадяни не розуміють повністю змісту відповідей на свої звернення. Це може створювати незадоволення та відчуття відстані між громадянами та органами виконавчої влади. Крім того, це може впливати на довіру громадян до системи опрацювання звернень та органів влади загалом.

Одним із шляхів вирішення цього недоліку є спрощення мови та забезпечення зрозумілості відповідей для громадян. Державні службовці повинні брати до уваги потреби та рівень освіти громадян, використовувати доступний та зрозумілий мовний стиль, уникати вживання складних термінів.

Для покращення цього аспекту процесу опрацювання звернень громадян можна розглянути такі заходи, як навчання державних службовців комунікаційним навичкам, розробка загальних рекомендацій щодо зрозумілого та зрозумілого мовлення відповідей, а також залучення експертів з комунікаційного дизайну для вдосконалення офіційних документів та відповідей.

Загальний аналіз цього недоліку вказує на необхідність удосконалення мовного аспекту процесу опрацювання звернень громадян. Важливо забезпечити зрозумілість та доступність відповідей для громадян, щоб підвищити ефективність та якість комунікації між органами влади та громадянами.

Недолік 8. Неузгодженість із іншими суміжними правовими та управлінськими інститутами звернень.

Він полягає у неузгодженості між механізмами опрацювання звернень громадян та іншими суміжними правовими та управлінськими інститутами, такими як запити на публічну інформацію та заяви на отримання безоплатної первинної правової допомоги.

Один з аспектів цієї неузгодженості полягає у складності визначення категорії звернення та правильному його класифікуванні. Часто виникає ситуація, коли звернення громадян, яке належить до категорії запиту на публічну інформацію, помилково реєструється як звичайне звернення, або навпаки. Це може призводити до застосування різних регламентів та процедур опрацювання, що впливає на якість та результати розгляду.

У зв'язку з цим, виникає проблема відрізнення процедур та вимог щодо опрацювання запитів на публічну інформацію та звернень громадян. Органи виконавчої влади можуть мати різні регламенти та вимоги для обробки цих

різних типів звернень, що призводить до невідповідностей та різних результатів у розгляді. Наприклад, процедура опрацювання запитів на публічну інформацію може передбачати обов'язкове надання інформації протягом встановленого строку, тоді як для звичайних звернень це може не бути настільки ж суворо визначено.

Для вирішення цієї проблеми необхідно встановити чіткі критерії та регламенти для класифікації звернень громадян, запитів на публічну інформацію та заяв на отримання безоплатної первинної правової допомоги. Необхідно забезпечити взаємозалежність та взаємодію між відповідними механізмами опрацювання та врахувати вимоги, що встановлені для кожного з цих видів звернень. Такий підхід допоможе забезпечити єдність процесів та результатів розгляду, зменшити ризик помилкового класифікування та покращити задоволення потреб громадян.

Недолік 9. Обмеженість через надмірний нормативно-регулятивний вплив у ході опрацювання звернень.

Аналізуючи цю слабку сторону, можна відзначити, що одним із проблематичних аспектів опрацювання звернень громадян є обмеженість, викликана надмірним нормативно-регулятивним впливом. Законодавство в деяких випадках деталізовано регулює окремі аспекти процесу опрацювання звернень, встановлюючи жорсткі вимоги та обмеження. З іншого боку, у деяких сферах відсутні належні нормативні акти, що викликає незрозумілість і неоднозначність у діях та процедурах.

Надмірний нормативно-регулятивний вплив у ході опрацювання звернень створює обмеження та ускладнює діяльність органів виконавчої влади. Строгі вимоги та процедури можуть призводити до бюрократизації процесу, затримок у розгляді та неповного задоволення потреб громадян. Водночас, відсутність належного регулювання в певних сферах може викликати правову невизначеність та неоднозначність у вирішенні питань.

Для подолання цього недоліку необхідно забезпечити баланс у нормативно-регулятивному впливі, враховуючи специфіку опрацювання

звернень громадян. Необхідно привести законодавство у відповідність до потреб та реалій суспільства, забезпечивши гнучкість та адаптованість процесу опрацювання. Крім того, важливо встановити чіткі критерії та принципи, які забезпечують ефективне та відповідальне виконання органами влади своїх функцій у цьому процесі.

Недолік 10. Високий рівень дискреції з боку відповідальних виконавців опрацювання звернень громадян.

Варто зазначити, що одним з проблематичних аспектів опрацювання звернень громадян є високий рівень дискреції з боку відповідальних виконавців. Дискреція в даному контексті означає широкий простір для індивідуального волевиявлення та рішень з боку виконавців при опрацюванні звернень громадян, що може призводити до неоднакового підходу та результатів.

Високий рівень дискреції може породжувати суб'єктивність, відхід від неухильного виконання законодавчих норм та вимог, а також може створювати умови для корупційних проявів. Брак чітких і однозначних стандартів та процедур може призводити до непередбачуваності та несправедливості в опрацюванні звернень громадян.

Для подолання цього недоліку необхідно встановити чіткі стандарти та процедури, які би обмежували рівень дискреції та забезпечували прозорість та об'єктивність у процесі опрацювання звернень. Важливо забезпечити систему контролю та відповідальності за прийняті рішення, що дозволить зменшити суб'єктивність та забезпечити дотримання законодавчих норм та прав громадян. Крім того, розробка і впровадження стандартизованих процедур та критеріїв оцінки якості опрацювання звернень сприятимуть забезпеченню рівних умов для громадян та ефективному виконанню функцій органами влади.

Недолік 10. Неефективність інституту відповідальності та заходів контролю у сфері звернень громадян.

Одним з проблематичних аспектів опрацювання звернень громадян є неефективність функціонування інституту відповідальності та механізмів контролю в цій сфері. Це стосується як політичної, управлінської та і суто юридичної відповідальності.

Політична відповідальність стосується здатності громадян підтримувати або санкціонувати дії політичних посадовців на виборах або через інші демократичні механізми. Неефективність у цій сфері може знизити стимули для посадовців відповідати на звернення громадян і займатися їхніми скаргами.

Політична відповідальність може бути недостатньою через відсутність ефективних механізмів перевірки діяльності органів влади у сфері опрацювання звернень громадян. Відсутність політичної відповідальності може призводити до бездіяльності, неефективності та безвідповідального ставлення до прав громадян.

У межах управлінської відповідальності, неефективність відображається в нездатності організаційних структур встановлювати вимоги до виконання обов'язків, моніторингу та надання зворотного зв'язку щодо опрацювання звернень громадян. Це може призводити до хронічної недостатності у реагуванні на питання громадян, та невдалому вирішенню проблем.

Значна кількість звернень громадян може залишатися без належної уваги, а порушення вимог законодавства при їх опрацюванні залишаються без належного реагування. Це може бути наслідком відсутності чітких механізмів контролю, слабкого зв'язку між відповідальними структурами та недостатньої дисципліни виконавців.

Для подолання цього недоліку необхідно зміцнити інститут відповідальності та контролю в сфері опрацювання звернень громадян. Важливо розробити ефективні механізми політичної та управлінської відповідальності, які б сприяли забезпеченню якості та своєчасності опрацювання звернень, а також реагуванню на порушення вимог

законодавства. Крім того, необхідно розробити ефективні системи контролю та звітності, що забезпечують відповідну дисципліну та виконання вимог законодавства в процесі опрацювання звернень громадян.

У свою чергу, юридична відповідальність вимагає, щоб особи, які опрацьовують звернення громадян, дотримувалися законодавства і нормативних актів. Неefективність в цій області може бути викликана недостатнім знанням законодавства, нечіткістю юридичних норм або відсутністю механізмів для їх впровадження.

Як продемонструвало опитування органів виконавчої влади, за період 2018-2023 рр. органи виконавчої влади розглянули 170,856 звернень громадян з порушеннями строків розгляду, передбачених законодавством. Але у відповідь на питання, скільки працівників органу виконавчої влади притягалось за 5 років до будь-якого виду відповідальності за порушення законодавства у сфері звернення громадян, усі органи виконавчої влади, які надали відповідь, запевнили, у тому, що таких випадків не було, жоден працівник не притягався до відповідальності. Ці дві тези є взаємовиключними, з огляду на це вважається більш реалістичними зауважити недосконалість механізмів забезпечення відповідальності посадових осіб за порушення законодавства у сфері звернення громадян.

Описана ситуація відкриває питання про реальність функціонування інституту відповідальності в сфері опрацювання звернень громадян. Суттєвий обсяг звернень громадян, які були розглянуті з порушенням встановлених законодавством строків, свідчить про системні недоліки в організації роботи органів виконавчої влади. Водночас, відсутність випадків притягнення до відповідальності працівників за порушення в цій сфері може вказувати на проблеми з механізмами контролю та відповідальності.

Перш за все, це може свідчити про недолік контрольних механізмів в самих органах виконавчої влади. Якщо орган не здатний адекватно відслідковувати виконання своїми працівниками обов'язків щодо розгляду

звернень громадян, це може призвести до такої ситуації, коли порушення відбуваються, але залишаються непоміченими або ігноруються.

По-друге, можливо, законодавство, що регулює відповідальність за порушення в сфері звернень громадян, не є достатньо ефективним. Якщо санкції за порушення не є достатньо строгими або їх впровадження є складним або неясним, це може викликати відсутність відповідальності.

В цьому контексті, для вирішення цієї проблеми потрібно провести комплексний аналіз юридичного поля та механізмів контролю в органах виконавчої влади, з метою виявлення та усунення причин відсутності відповідальності за порушення у сфері звернень громадян.

Недолік 11. Можливість для зловживань з боку громадян у межах існуючих механізмів опрацювання звернень.

Ця проблема полягає в тому, що існуючий правовий механізм може сприяти зловживанню права на звернення з боку деяких громадян. На практиці, це виявляється в подачі так званого «зверненневого спаму» – звернень, які характеризуються відсутністю належної аргументації, мотивації, написаних з безглуздих або несуттєвих приводів.

Такі звернення, зазвичай, емоційні і спрямовані на висловлення емоції, а не на розв'язання конкретної проблеми, що робить їх неконструктивними. Розгляд таких звернень вимагає значної частини робочого часу державних службовців, але, як правило, не призводить до розв'язання жодних реальних проблем.

Важливо зазначити, що право на звернення є одним із фундаментальних прав громадян, тому не можна обмежувати це право без серйозних підстав. Однак, необхідно знайти баланс між захистом цього права і ефективністю роботи органів виконавчої влади. В такому контексті, необхідною є розробка додаткових критеріїв та процедур для відбору та опрацювання звернень громадян з метою мінімізації ризику зловживань і оптимізації роботи органів виконавчої влади.

Це може стати серйозною перешкодою для ефективного виконання службових обов'язків органами виконавчої влади. Чим більше часу і ресурсів витрачається на розгляд неконструктивних, безглузвих або немотивованих звернень, тим менше залишається для роботи з справжніми, важливими питаннями громадян.

Підвищений обсяг такого роду звернень може стати фактором, який загрожує паралізувати роботу державних органів, що може негативно вплинути на якість наданих послуг та загальне функціонування системи виконавчої влади.

Вирішення цього питання може потребувати широкого діапазону заходів, включаючи зміни в законодавстві, вдосконалення процедур розгляду звернень, підвищення освітнього рівня громадян щодо використання механізму подачі звернень, а також впровадження системи контролю і оцінки роботи державних службовців.

Недолік 12. Недостатня поінформованість громадян про межі компетенції та підлеглисть органів виконавчої влади.

Проблема недостатньої поінформованості громадян про межі компетенції та підлеглисть органів виконавчої влади може мати суттєвий вплив на ефективність звернень громадян. Нерідко громадяни, не володіючи достатньою інформацією, направляють свої звернення не до тих органів виконавчої влади, які мають повноваження їх вирішувати. Це може призвести до затримки розгляду звернень і зменшити задоволеність громадян від взаємодії з органами влади.

Важливою частиною рішення цієї проблеми може бути розробка та впровадження ефективних стратегій інформування громадян про структуру органів виконавчої влади, їх підлеглисть та межі компетенції. Це може включати в себе проведення інформаційних кампаній, публікацію відповідної інформації на веб-сайтах органів влади, проведення семінарів та тренінгів для громадян і так далі.

Додатково, існує необхідність розробки механізмів, які допоможуть громадянам визначити правильний орган виконавчої влади для конкретного звернення. Це може включати, наприклад, розробку інтерактивних онлайн-інструментів, що спрямовані на допомогу громадянам в навігації по системі виконавчої влади.

Недолік 13. Відсутність уніфікованої платформи, стандартизованої форми (анкети) подання звернення та відповіді на звернення.

Проблема відсутності уніфікованої платформи, стандартизованої форми (анкети) подання звернення та відповіді на звернення може значно ускладнювати процес опрацювання звернень громадян.

У першу чергу, відсутність стандартизованої форми подання звернення може призвести до неповноти, некоректності або розрізненості представленої інформації, що ускладнює процес розгляду звернень та розробки відповідей на них. Це, в свою чергу, може призвести до некоректного вирішення проблем громадян.

Відсутність уніфікованої платформи, по суті, розриває процес звернень на відокремлені частини, що діють незалежно одна від одної. Це може призвести до неконсистентності у розгляді звернень, затримок у відповідях та незадовільної якості послуг.

Рішення цієї проблеми може полягати в розробці та впровадженні уніфікованої платформи для подання та розгляду звернень громадян, що містить стандартизовані форми (анкети) подання звернення та відповіді на звернення. Це забезпечить консистентність у розгляді звернень, покращить якість обробки інформації та зменшить ризик помилок.

Недолік 14. Відсутність діючої системи пріоритезації звернень громадян за ступенем важливості до негайного чи відкладеного розгляду.

Відсутність діючої системи пріоритезації звернень громадян може призводити до нераціонального використання ресурсів, непродуктивної роботи та, в кінцевому рахунку, невдоволеності громадян.

Пріоритизація звернень є важливою, оскільки вона дозволяє зосереджувати увагу та ресурси на найбільш важливих і термінових питаннях, тоді як менш важливі звернення можуть бути відкладені на пізніше. Це може забезпечити більш ефективну реакцію на проблеми, які вимагають негайного втручання, та сприяти покращенню якості послуг.

Впровадження системи пріоритезації може передбачати використання спеціалізованих інструментів та процедур для визначення важливості кожного звернення, а також застосування критеріїв, таких як терміновість питання, його вплив на громадськість або наявність законодавчих обмежень. Крім того, важливо забезпечити відповідну підготовку та підтримку працівникам органів виконавчої влади, щоб вони могли ефективно використовувати цю систему.

Недолік 15. Недостатність захисту персональних даних автора звернення та конфіденційної інформації, відображеної ним у зверненні.

Цей аспект є критичним, оскільки захист персональних даних і конфіденційності є основоположними правами громадян, і їх порушення може мати далекосяжні наслідки.

По-перше, через порушення приватності. Нездатність адекватно захищати персональні дані та конфіденційну інформацію може призвести до порушення права на приватність, що, в свою чергу, може підривати довіру громадян до органів влади.

По-друге, зловживання інформацією. У випадку, коли персональні дані та конфіденційна інформація стають доступними третім особам, існує ризик їхнього використання із лихим умислом. Це може призвести до ідентифікаційного шахрайства, клепу, або інших негативних наслідків для особи, яка зверталася.

Наслідком стане зниження довіри громадян до влади та редукція мотивації до звернення. Якщо громадяни відчують, що їхні дані та конфіденційна інформація не належним чином захищені, вони можуть бути менш схильні звертатися до органів виконавчої влади зі своїми питаннями та

скаргами, що може призвести до погіршення громадської участі та контролю за діяльністю уряду. Зменшення довіри до влади загрожує втратою легітимності поточного урядового курсу та команди.

Недолік 16. Відсутність чіткого механізму обробки складних або спірних питань.

Цей недолік може призвести до недооцінки або неправильного вирішення проблем, які виникають у зверненнях громадян, особливо тих, що вимагають спеціалізованого аналізу чи колегіального розгляду.

У багатьох випадках звернення громадян можуть містити складні або спірні питання, які потребують глибокого розуміння проблематики, аналізу різних факторів та експертного підходу. Однак, відсутність чіткого механізму обробки таких питань може призвести до їх недооцінки або неправильного вирішення, що може негативно вплинути на громадян та порушити їхні права чи інтереси.

Для подолання цього недоліку рекомендується встановити чіткі процедури та критерії для обробки складних або спірних питань у зверненнях громадян. Одним із можливих підходів є впровадження формату колегіального розгляду, де експерти з різних областей можуть внести свої думки та рекомендації для прийняття кращого та обґрунтованого рішення. Крім того, важливо забезпечити належний доступ до необхідних ресурсів, інформації та експертного знання для вирішення складних питань.

Недолік 17. Відсутність реальної відповідальності за зміст звернення з боку громадянина, який звертається.

Незважаючи на те, що законодавство передбачає відповідальність за клеми, образи, дискредитацію та інші негативні висловлювання в зверненнях, на практиці реальна відповідальність за це здебільшого не настає.

Стаття 26 Закону України «Про звернення громадян» передбачає відповідальність за клеми, образи та інші негативні висловлювання, що містяться в зверненнях [5]. Однак, в реалізації цієї відповідальності

виникають складнощі, і громадяни рідко стикаються з реальними наслідками за свої дії.

Це може мати негативні наслідки, оскільки відсутність реальної відповідальності може спонукати деяких громадян до неприпустимих висловлювань, наклепів чи образ. Без належної відповідальності за зміст звернень, які містять негативні висловлювання, не можна гарантувати адекватне та конструктивне спілкування між громадянами та органами влади.

Недолік 18. Недостатня координація між різними органами виконавчої влади за напрямом опрацювання звернень громадян.

Наразі співпраця між органами виконавчої влади може здійснюватись за двома основними способами: обмін зверненнями громадян для розгляду за належністю та опрацювання звернень паралельно та суміжно в частині своєї компетенції.

Для подолання цього недоліку необхідно розвивати механізми співпраці та координації між органами виконавчої влади. Це може включати створення чітких процедур обміну інформацією, встановлення механізмів спільного розгляду складних чи спірних звернень, а також покращення комунікації та обміну досвідом між різними органами. Важливим аспектом є також розробка загальних стандартів та критеріїв для опрацювання звернень, що допоможе забезпечити єдність підходів та результативність у вирішенні питань громадян.

Продуктивна співпраця та координація між органами виконавчої влади покращить якість опрацювання звернень громадян та сприятиме вирішенню їхніх проблем більш ефективно та оперативно.

Недолік 19. Неврахування в існуючих механізмах опрацювання звернень громадян можливості вразливих груп населення звернутися до органів виконавчої влади є однією з проблематичних аспектів.

В суспільстві існують різні категорії людей, які можуть потребувати особливої уваги та підтримки в процесі звернення до органів виконавчої влади. Це можуть бути особи з інвалідністю, літні громадяни, жертви

насильства, зокрема, сексуального, ветерани війни, мігранти, малозабезпечені групи та інші. Вони можуть мати обмежений доступ до інформації та до можливості певним чином подати звернення, що, безумовно, ускладнює їх право на звернення до органів виконавчої влади, обмежує у висловлюванні своїх потреб. Також опрацювання їх звернень за певних умов може потребувати особливого підходу до розгляду, який відрізнятиметься від ординарного.

Однак, існуючі механізми опрацювання звернень громадян не завжди враховують особливі потреби та можливості вразливих груп населення. Наприклад, відсутність доступних форматів для подання звернень, недостатня інформаційна підтримка, складні процедури або відсутність механізмів пріоритетного чи особливого розгляду їхніх звернень.

Для вирішення цього недоліку необхідно розробляти та впроваджувати спеціальні заходи, спрямовані на забезпечення доступності та ефективності опрацювання звернень вразливих груп населення. Це можуть бути заходи зі створення доступних каналів комунікації, надання інформаційної підтримки, навчання працівників органів виконавчої влади специфічним навичкам роботи з цими групами та інші. Такий підхід дозволить забезпечити рівні можливості для всіх громадян та зробити процес опрацювання звернень громадян більш інклюзивним та ефективним.

Недолік 20. Відсутність можливості у громадянина оцінити результат опрацювання його звернення органом виконавчої влади – дати зворотній зв'язок.

Після подання звернення громадянин часто не має можливості відстежувати подальший хід опрацювання його звернення та оцінити результати. Відсутність зворотного зв'язку ускладнює встановлення прозорості та відповідальності в процесі опрацювання звернень, а також відсутність змоги для громадян зробити внесок у вдосконалення роботи органів виконавчої влади.

Для вирішення цього недоліку необхідно розробляти та впроваджувати механізми забезпечення зворотного зв'язку з громадянами щодо опрацювання їх звернень. Це можуть бути електронні системи відстеження статусу звернення, автоматичні повідомлення про результати розгляду, опитування громадян щодо якості обслуговування та інші механізми активного залучення громадян до процесу опрацювання звернень.

Такий підхід дозволить забезпечити відкритість, прозорість та взаємодію між громадянами та органами виконавчої влади, а також покращити якість надання адміністративних послуг та задоволення потреб громадян.

Недолік 21. Відсутність дієвої системи аналізу та узагальнення змісту звернень як інструменту моніторингу громадської думки.

Незважаючи на велику кількість надісланих звернень, органи виконавчої влади часто не мають систематичного і цілеспрямованого підходу до аналізу та узагальнення їх змісту. Відсутність такої системи ускладнює визначення тенденцій, пріоритетів та потреб громадськості, а також розуміння ефективності та якості роботи органів виконавчої влади.

Для вирішення цього недоліку необхідно розробити та впровадити систему аналізу та узагальнення змісту звернень. Це може включати в себе автоматизовані аналітичні інструменти, які допоможуть відбирати, категоризувати та аналізувати зміст звернень з єдиного джерела. Також важливо забезпечити можливість зворотного зв'язку з громадськістю, яка дозволить перевіряти та уточнювати інформацію звернень, а також забезпечити моніторинг та оцінку ефективності заходів, що вживаються органами виконавчої влади у відповідь на звернення.

Ефективна система аналізу та узагальнення змісту звернень буде корисним інструментом для виявлення проблем, вимог та пріоритетів громадськості, а також для покращення роботи органів виконавчої влади та взаємодії з громадянами – цей інструмент може стати в нагоді як інструмент пасивної консультації з громадськістю.

Недолік 22. Відсутність належної мотивації для державних службовців, які розглядають звернення, забезпечувати результативне, ефективне та якісне вирішення питань громадян.

Органи виконавчої влади зобов'язані виконувати свої обов'язки з відповідальністю та професіоналізмом, але недостатня мотивація безпосередньо працівників цих органів, державних службовців, може вилитися у недостатньо ефективне, результативне та якісне опрацювання звернень та, як наслідок, вирішення питань громадян. Таким чином, виконавець зосереджуватиметься не на діях та результаті, а не формальному дотриманні строку та наданні відповіді.

Відсутність належної мотивації може бути пов'язана з різними факторами, такими як недостатня оцінка та визнання роботи, відсутність стимулів для досягнення високих результатів, відсутність системи заохочень та стягнень.

Для подолання цього недоліку необхідно розробити та впровадити діючі інструменти заохочення державних службовців, яка спонукатиме їх до результативної, ефективної та якісної роботи з опрацювання звернень громадян. Ця система може включати в себе розробку чітких критеріїв оцінки роботи, встановлення стимулів для досягнення високих результатів, наприклад, у фінансовому вимірі, внаслідок, відповідної оцінки їх керівником показника інтенсивності праці, який певною мірою впливає на формування щомісячного заробітку державного службовця.

Крім того, важливо забезпечити професійний розвиток та підвищення кваліфікації державних службовців, щоб вони могли ефективно впроваджувати найкращі практики та стандарти у своїй роботі, адже вони, крім того, що забезпечують адміністрування бюрократичного процесу, вони надають по факту публічну послугу.

Вмотивованість державних службовців сприятиме покращенню якості опрацювання звернень громадян, забезпечувати відповідну відповідальність та професіоналізм у роботі органів виконавчої влади, підвищуватиме рівень

задоволеності громадян від отриманих відповідей на свої звернення – це сприятиме підвищенню довіри до органів виконавчої влади та легітимності урядового курсу загалом.

Недолік 23. Відсутність особливого порядку оперативного опрацювання звернень громадян у періоди чи місцевості, де трапилися надзвичайні ситуації.

У ситуаціях надзвичайних подій, таких як природні катастрофи, епідемії або терористичні акти, громадяни потребують негайного реагування та підтримки з боку влади. Однак існуючі механізми опрацювання звернень не передбачають спеціального підходу до надзвичайних ситуацій, що створює певною мірою управлінський та правовий вакуум, який актуалізувався на тлі російської повномасштабної війни проти України.

Для подолання цього недоліку необхідно розробити та впровадити спеціальний механізм оперативного опрацювання звернень громадян у періоди надзвичайних ситуацій. Цей механізм повинен передбачати невідкладність та гнучкість опрацювання звернень, швидкість відповідей та належну координацію між відповідними органами влади. Крім того, важливо забезпечити оперативний канал комунікації між громадянами та органами влади, щоб громадяни могли оперативно повідомляти про свої потреби та отримувати належну допомогу та підтримку у випадках надзвичайних ситуацій.

Реалізація спеціального механізму оперативного опрацювання звернень у періоди надзвичайних ситуацій допоможе забезпечити швидке та якісне вирішення питань громадян, зменшити час очікування відповідей та підвищити рівень задоволення громадян від діяльності органів влади в найбільш кризових умовах і невідкладно.

Недолік 24. Більшість звернень, які стосуються, насамперед, публічних питань не розглядаються належно та рідко вирішуються позитивно.

Проведений аналіз показує, що більшість звернень, пов'язаних з публічними питаннями, не отримують належної уваги та не вирішуються

позитивно. Часто такі звернення вимагають системного підходу та розгляду на високому рівні, оскільки вони стосуються широкого кола громадян та зачіпають публічний інтерес. Однак, незважаючи на це, як правило, вони знаходяться на другому плані у процесі опрацювання, що призводить до незадоволення громадян.

Найчастіше це відбувається з таких причин:

– комплексність публічних питань. Вони можуть бути складними та вимагати глибокого аналізу та координації різних органів влади. Це може викликати труднощі у розумінні та вирішенні проблем, що стосуються цих питань, чого прагне уникнути відповідальний виконавець;

– недостатня експертиза. Відповідальні виконавці з боку органів влади можуть не мати достатньої експертизи в конкретних галузях, які пов'язані з публічними питаннями. Це може призводити до нездатності належно розглянути та вирішити складні питання, що виникають у зверненнях.

– брак координації та співпраці. У таких випадках розгляд звернень з публічних питань часто вимагає співпраці та координації між різними органами влади, бо питання стосується багатьох сфер державної політики.

– брак ресурсів. Неналежне фінансування та обмеженість ресурсів можуть ускладнювати опрацювання звернень з публічних питань. Це, часто, закладає ризики для інституційної спроможності органу загалом.

Для вирішення цього недоліку необхідно покращити систему опрацювання звернень, забезпечивши належну увагу до публічних питань. Це може бути досягнуто шляхом залучення спеціалістів з відповідних галузей, проведення консультацій з громадськістю та залучення експертів до розгляду таких звернень. Крім того, необхідно встановити ефективні механізми контролю та моніторингу, які допоможуть вчасно виявляти та вирішувати питання публічного інтересу.

Недолік 25. Труднощі в ідентифікації громадян, які спрямовують звернення до органів виконавчої влади.

Кожне звернення має включати інформацію про ім'я та прізвище автора та його контактні дані, проте існуючі механізми опрацювання звернень не покладають на відповідального виконавця за опрацювання звернення в органі обов'язку провести перевіру особи автора звернення.

Внаслідок цього, існує можливість, що будь-яка особа може представитися іншою та направити будь-яке звернення, вказуючи неправдиву інформацію про свою особу. Органи виконавчої влади, які опрацьовують ці звернення, мають відповідати на них, використовуючи вказане в зверненні ім'я. Ця проблема є гострою, оскільки особа може уникнути відповідальності за зміст звернення, оскільки її особа не була перевірена та встановлена.

Для виправлення цього недоліку важливо розробити ефективні механізми ідентифікації та верифікації громадян, які звертаються до органів виконавчої влади. Це може включати впровадження системи перевірки особистих даних, використання електронних підписів або інших технологій, що забезпечують достовірність та ідентичність авторів звернень, які частково використовуються, водночас, не є обов'язковими.

Недолік 26. Неповноцінність наявної класифікації форм звернень.

Тарануха В.П. у своїй роботі зазначив, що «система форм звернень не вичерпує повноти можливих варіантів змісту звернення та відповідних реакцій з боку держави. На думку автора, доцільним є передбачити до наявних форм звернення додаткові, наприклад, такі як зауваження – вид звернення громадян, якого викладено в письмовій чи усній формі, що містить вказівку на недоліки роботи певного органу чи посадової особи, а також міркування з приводу недосконалості правового регулювання суспільних відносин чи організаційно-правової діяльності» [82].

Крім цього, не менш доцільним вважається збалансування переліку визначених недоліків відповідними перевагами існуючих механізмів опрацювання звернень громадян, які є тими особливими рисами, які, по-перше, можуть компенсувати недоліки та, по-друге, можуть бути додатково посилені шляхом удосконалення системи загалом.

Перевага 1. Абсолютність права на звернення.

Фактично українське законодавство надає будь-яким особами карт-бланш на безоплатне подання будь-яких звернень, будь-коли, будь-якого змісту та до будь-якого органу, що до сільської ради, що до Президента.

Ця перевага відкриває можливість для громадян безпосередньо впливати на рішення, які вони вважають важливими, в той час як в інших країнах така можливість може бути обмежена. Крім цього, це також дозволяє громадянам висловлювати свої думки та відчуття без обмежень за окремими винятками, передбаченими статтею 26 Закону України «Про звернення громадян» [5], що закладає основу для конструктивного діалогу і, в кінцевому рахунку, до покращення роботи виконавчих органів влади.

Насамперед, це сприяє створенню відкритого суспільства, в якому громадяни відчувають, що їх голос має значення, і що вони мають можливість впливати на рішення, які їх турбують. Це також може підвищити довіру до влади, якщо звернення будуть належним чином розглянуті і прийняті до уваги.

Перевага 2. Високий рівень виконавської дисципліни з дотримання строків розгляду звернення.

Як встановлено в ході дослідження, кожного року протягом 5 років досліджуваного періоду відсоток звернень, які були розглянуті з порушенням вимог стосовно строків була мінімальною. Так, у 2018 – це 3.50%; у 2019 – 2.96%; у 2020 – 1.79%; 2021 – 0.65%; 2022 – 4.09%; у першій третині 2023 – 1.86%. Тобто, відсоток порушень строків за цей період не перевищував 4% із загального обсягу звернень, що свідчить про високу виконавську дисципліну, з одного боку, та тривалість строків розгляду звернень, що навіть за умови ресурсоемності процесу опрацювання звернень громадян, уможливорює вчасне опрацювання і надання відповіді.

Перевага 4. Обов'язковість розгляду всіх звернень.

Українське законодавство гарантує, що всі подані громадянами звернення будуть розглянуті. Навіть, якщо це просто клопотання

(пропозиція), яка не покладає на орган виконавчої влади стосовно вжиття заходів за підсумками опрацювання. Це підвищує довіру до системи, бо громадяни знають, що їхній голос не буде просто проігнорований, що він буде почутий так чи інакше.

Перевага 5. Широке коло інструментів подання звернень.

Широкий спектр доступних каналів комунікації допомагає охопити якомога більшу аудиторію, забезпечуючи можливість для всіх, незалежно від їх особистих обставин, надсилати звернення до органів виконавчої влади.

По-перше, є класичні письмові звернення поштою. Це надає громадянам можливість формулювати свої думки чи заяви у вигляді офіційного документа, який потім можна відправити безпосередньо в органи виконавчої влади.

По-друге, є усні звернення за телефоном або через прийом. Такі звернення забезпечують можливість для безпосереднього спілкування з представниками органів виконавчої влади, що може допомогти у вирішенні питань, які вимагають безпосереднього роз'яснення.

По-третє, є електронні письмові звернення через електронну пошту, спеціальну форму або веб-портал. Ці канали комунікації стають все більш популярними, оскільки вони забезпечують швидке, ефективне та зручне для громадян спілкування. Електронні засоби також надають можливість для більш системного та організованого зберігання та відстеження звернень, що сприяє їх ефективному обробленню.

Загалом це надає громадянам можливість вибрати найбільш відповідний для них канал комунікації, що підвищує доступність системи та створює умови для більш широкої участі громадян в управлінні справами держави.

Перевага 6. Можливість вимоги конкретного формату та способу надання відповіді на звернення.

Українське законодавство надає громадянам можливість вказати у самому зверненні бажаний формат та спосіб отримання відповіді на своє

звернення. Так, громадяни можуть отримувати відповіді в найбільш зручній для них формі – усно, письмово чи електронно. Також громадяни мають право вимагати відповіді в друкованій формі, що може бути важливим у випадку, коли змістом звернення є вимога до органу виконавчої влади вчинити юридично значущі дії, або електронною поштою, що зручно для отримання швидкої відповіді, яка не ускладнюється у частині доставки, зокрема, поштою. На жаль, часто громадяни нехтують цим своїм правом.

Перевага 7. Спрямування звернення за належністю, а не відмова, у разі невідповідності питань у зверненні та компетенції органу, якому воно надійшло.

У випадку, коли громадянин направляє звернення до органу, що не має відповідних повноважень для його розгляду, згідно з законодавством України, таке звернення не відхиляється, а передається до компетентного органу, що має повноваження для його розгляду. Така практика значно спрощує процес подачі звернень громадянами, оскільки вони можуть не завжди точно потрапляти за адресою до компетентних органів виконавчої влади у зв'язку з непоінформованістю авторів стосовно меж компетенції та підлеглості різних органів. Така перевага забезпечує ефективне та швидке опрацювання звернень, зменшує кількість відхилень та сприяє високій якості обслуговування громадян.

Перевага 8. Юридична та політична відповідальність органу за зміст відповіді та вжитих кроків за підсумками опрацювання звернення громадян.

Ця перевага проявляється в тому, що органи виконавчої влади несуть як юридичну, так і політичну відповідальність за належне опрацювання та відповідь на звернення громадян. Це означає, що у разі неналежного розгляду або незадоволення відповіддю чи вжитими кроками, громадянин має право звернутися до вищих органів влади або до суду з відповідними скаргами. Така відповідальність стимулює органи влади до якісного та вчасного розгляду звернень, а також забезпечує прозорість, відкритість та, головне, підзвітність, у їх діяльності.

Крім цього, авалізація відповіді на звернення надає йому подоби та в окремих випадках сили адміністративного акта, що впливає на управлінські та правові відносини у певних сферах та умовах.

Перевага 9. Універсальність існуючих механізмів опрацювання звернення громадян для усіх сфер та рівнів урядування, від наддержавного до муніципального.

З огляду на це принципи та процедури, що регулюють подання, прийом, обробку та відповідь на звернення громадян, є однаковими для всіх органів державного управління, незалежно від їхньої сфери діяльності чи рівня урядування. Така універсальність спрощує процес звернення для громадян, оскільки вони можуть розраховувати на подібність та стандартизованість обробки їхніх звернень на різних рівнях врядування.

Також це сприяє ефективності роботи державних органів, оскільки вони можуть застосовувати стандартні процедури та використовувати набутий досвід та сталі практики для обробки звернень, незалежно від того, чи це орган місцевого самоврядування, відомство центрального рівня або міжнародний орган.

Перевага 10. Наближеність до стандартів опрацювання звернень громадян у межах країн-Європейського Союзу та когерентність з принципами належного врядування.

Система звернень громадян в Україні має перевагу в тому, що вона в цілому наближена до стандартів опрацювання звернень, які прийняті в Європейському Союзі, хоч і має низку особливостей. Одним з останніх кроків, який наблизив нас до ЄС в цій сфері є ухвалення проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» [35]. Це сприяє забезпеченню високого рівня якості та ефективності взаємодії громадян з державними органами, особливо, у частині захисту та поновлення прав осіб за процедурою подання скарг на дії чи бездіяльність органів державної влади та їх посадових осіб..

Крім того, система звернень громадян відповідає принципам належного врядування, які передбачають прозорість, відповідальність, партнерство та участь громадян у процесах прийняття рішень. Забезпечуючи доступ до інформації, можливість звернутися до органів влади та отримати відповідь, система звернень громадян сприяє поширенню та реалізації принципів належного врядування в Україні.

Отже, було виявлено найбільш актуальних 26 недоліків та 10 переваг існуючої системи опрацювання звернень громадян. Безумовно, ці ознаки не вичерпують всю множину недоліків та переваг, однак дозволяють здобути бачення найбільш релевантних сторін функціонування цього адміністративного інституту, що, власне, допоможе нам в подальшому сформуванню візії його удосконалення.

2.3. Аналіз проблем, пов'язаних з існуючими механізмами опрацювання звернень громадян, їх причини та передумови

Базовим для аналізу проблем, пов'язаних з існуючими механізмами опрацювання звернень громадян, їх причинами та передумовами є, насамперед, розгляд та аналіз недоліків системи опрацювання звернень, які були встановлені раніше. Тож проаналізуємо їх за допомогою відповідної таблиці, яка перебуває у додатку Б до цієї роботи.

Таблиця Б.1 покликана:

- по-перше, перелічити виявлені недоліки існуючих механізмів опрацювання звернення громадян;
- по-друге, визначити основні причини та передумови для виникнення виявлених недоліків існуючих механізмів опрацювання звернення громадян;
- по-третє, оцінити ступінь впливовості перелічених недоліків на функціонування існуючих механізмів опрацювання звернення громадян;

– по-четверте, продемонструвати частоту фігурування конкретних причини та передумов в аналізі недоліків, що може свідчити про певний тренд.

Дослідимо найбільш істотні недоліки з переліку. З-поміж 27 встановлених недоліків, найбільш впливовими на функціонування існуючих механізмів опрацювання звернення громадян визначені такі:

«1. Ресурсоємність адміністрування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян», «21. Відсутність можливості громадян оцінити результат опрацювання їх звернення», «23. Відсутність належної мотивації для державних службовців розглядати звернення», «24. Відсутність особливого порядку оперативного опрацювання звернень громадян». Решта недоліків оцінені в помірно впливові та маловпливові на функціонування існуючих механізмів опрацювання звернення громадян. Розглянемо детальніше перелік впливових недоліків.

Перший впливовий недолік під № 1 виявляється через велику ресурсоємність адміністрування процесів в межах існуючих механізмів опрацювання звернень громадян. Ресурсоємність тут розуміється як сукупність ресурсів (фінансових, часу, людського капіталу), які були задіяні для виробництва певної кількості продукції, а в нашому випадку – кількість та обсяг ресурсів, які були задіяні на забезпечення опрацювання звернення громадян та, у підсумку, надання відповіді на нього. Мірою ресурсоємності може бути як і гроші, так і час, витрачені на опрацювання звернення – це залежить від того, який конкретно ресурс було задіяно.

У випадку зі зверненнями громадян задіюються, насамперед, грошові, часові, людські та адміністративні ресурси.

Грошові ресурси включають в себе, наприклад, оплату праці працівників, які займаються у межах компетенції опрацюванням звернень, а також кошти на технічне обладнання, програмне забезпечення, витрати на поштові послуги, друк, оренду та інше. Сюди включаються як трансформаційні витрати, так і трансакційні витрати.

Часові ресурси, безумовно, проявляють себе, по-перше, у періоді, передбаченим законодавством, для опрацювання звернення загалом, а, по-друге, також в тому періоді часу, за який працівник, відповідальний за опрацювання звернення, здійснить повне опрацювання із забезпеченням усіх вимог певної кількості звернень громадян. Адже кожне звернення вимагає часу для його прийому, обробки, вивчення, пошуку відповіді, підготовки відповіді та інших процедур.

У свою чергу, людські ресурси – це конкретні люди та з відповідними навичками, досвідом та цінностями, які безпосередньо працюють із зверненнями.

З іншого боку ресурсів перебувають адміністративні ресурси. Вони ж відображають кількість та обсяг адміністративних кроків (управління, планування, контролю, організації роботи тощо) для забезпечення забезпечення мети – виготовленого продукту, або, у нашому випадку, опрацьованого звернення, за підсумками розгляду якого було вирішено питання, відображене у ньому.

З огляду на це висока ресурсоемність адміністрування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян відображає те, що для повноцінного опрацювання з дотриманням усіх вимог, до прикладу, одного звернення потребується більша кількість ресурсів, аніж може собі дозволити орган, у зв'язку з необхідністю опрацювання інших звернень та виконання інших обов'язків, покладених на спеціаліста, підрозділ та орган в цілому.

Як наслідок, виникає управлінська дилема, за якої перед публічним управлінцем стоїть вибір – за відсутності необхідних ресурсів на повноцінне забезпечення опрацювання звернень громадян та виконання інших обов'язків треба, або змиритися з тим, що усіх вимог дотримуватися неможливо за цих умов та зробити лише те, на що ресурс є, або спрямувати обмежений ресурс з інших напрямів діяльності команди органу на опрацювання звернення громадян для дотримання вимог та стандартів. Інтуїтивно зрозуміло, що публічні управлінці, керуючись переважно логікою стратегічного управління

та планування, зважуючи усі можливості та ризики, віддавали перевагу першому варіанту – по факту погіршити якість опрацювання звернень громадян до мінімально достатнього рівня у рамках законодавства. З цим ефектом стикається переважаюча кількість органів виконавчої влади, а, особливо, міністерств, як органів, ключовою функцією яких є формування державної політики у відповідних сферах. Водночас жоден орган державної влади не є спеціально призначеним для опрацювання звернень громадян. Цей обов'язок є універсальним для всіх сфер та органів. І в залежності від навантаженості діяльності органу, а також від кількості звернень варіюватиметься рівень ресурсоемності адміністрування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян. Набагато рідше компромісом стає будь-який інший напрям роботи органу.

Каскад причин настання проблемної ситуації, яка виявляється через цей недолік системи опрацювання звернень громадян, очолюється такими тезами:

- відсутність належної пріоритезації звернень;
- відсутність розмежування порядку опрацювання звернень з публічних питань та індивідуальних;
- завелика кількість звернень громадян з типових питань.

У першому випадку таке становище може вилитися в те, що більш важливі і термінові звернення можуть залишатися без уваги або оброблятися повільніше через великий об'єм менш важливих або не термінових звернень. Пріоритизація може допомогти забезпечити більш раціональне використання ресурсів, дозволяючи швидше обробляти найважливіші, складніші або найбільш термінові звернення.

У другому випадку йдеться про те, що опрацювання звернень з публічних питань та індивідуальних за єдиним порядком – це посилювати навантаження на орган державної влади. Публічні питання, які стосуються більшої кількості людей або важливих соціальних питань, можуть потребувати більшого пріоритету або більших ресурсів для обробки. З іншого боку, індивідуальні звернення можуть потребувати менше ресурсів або

можуть бути оброблені в більш довгий строк, без шкоди для громадян, у разі, якщо не було заявлено про необхідність невідкладного розгляду. За цією логікою закономірним було б підвищити рівень вимог до звернення з публічних питань. Наприклад, шляхом їх подання за процедурою петиції або електронної петиції, коли слід, крім написання самого звернення, знайти підтримку для нього у суспільстві, що могло б зменшити навантаження на органи влади у частині звернень з публічних питань.

У третьому випадку йдеться про те, що, найчастіше, питання, які окреслені у зверненні до органу виконавчої влади, не є унікальними, а з цих питань вже зверталися до цього органу. Таким чином, забезпечивши можливість отримати інформацію про підсумки розгляду цього типового (зразкового) звернення органом влади, громадянин може задовольнити свої потреби, насамперед, інформаційні та правові без подання звернення, а отримавши відомості на офіційному веб-сайті, за пошуком, від медіа чи за допомогою інших державних інформаційно-телекомунікаційних систем.

Наступний впливовий недолік під № 21 виявляється через відсутність у громадян можливості надати зворотній зв'язок органам виконавчої влади на відповіді за підсумками опрацювання звернень. На сьогодні, процедури опрацювання звернень громадян в більшості випадків включають лише односторонню комунікацію: спочатку від громадянина до органу влади, а потім від органу влади до громадянина. Це означає, що після того, як громадянин відправляє звернення та отримує відповідь, він не має можливості надати відгук про результат опрацювання його звернення. Єдиним способом загострити питання стосовно якості опрацювання звернення органом влади – це подати повторне звернення і, зокрема, у вигляді скарги. Водночас скарга не є такою ефективною, оскільки за підсумками розгляду, найчастіше, скаржнику буде надана відповідь, що оскаржувані дії чи бездіяльність не кваліфікуються як порушення законодавства.

З-поміж причин були окреслені такі:

– відсутній відповідний режим правового регулювання;

- відсутнє необхідне апаратне і програмне забезпечення для обміну, зокрема, відомостями стосовно оцінки громадянами результатів опрацювання їх звернень;

- небажання ускладнювати і без того ресурсоємний процес опрацювання звернення низкою додаткових процесів;

- відсутність заінтересованості у політичній еліті в установленні додатково важелю впливу громадськості на органи влади.

Цей недолік істотно справляє такі ефекти на сферу взаємодії громадян та держави:

- відсутність по факту відповідальності з боку відповідального виконавця та органу загалом за якість опрацювання звернення, вжиті кроки та надану відповідь;

- наслідком попереднього ефекту є те, що в органах влади нижча мотивація якісно опрацьовувати звернення та вирішувати питання громадян, вважати це власним пріоритетом, оскільки їм ніхто не зможе дорікнути за це;

- суб'єктивне переживання громадянином невдоволення через знецінення його думки та питання, що спричиняє зниження довіри та лояльності до органів державної влади та загалом урядового курсу;

- як наслідок попереднього ефекту, небажання у громадянина взаємодіяти з державними установами та сервісами;

- неможливість врахувати органом виконавчої влади в роботі недоліків, на які звернув увагу громадянин, у своєму зворотному зв'язку;

- неналежна реалізація принципів демократичності, підзвітності та соціальної спрямованості держави.

Недолік під номером 23 – брак належної мотивації та системи стимулів для державних службовців результативно, ефективно та якісно розглядати звернення громадян. Сутність недоліку полягає в тому, що державні службовці, відповідальні за розгляд та вирішення звернень громадян, не мають достатньої мотивації для ефективного, результативного та якісного виконання своїх обов'язків, що впливає у поверховий, формальний підхід до

розгляду звернень, відсутність бажання вивчати проблеми громадян, а також до відсутності бажання шукати оптимальні та ефективні шляхи їх розв'язання на тлі пріоритетності інших завдань, покладених на нього керівництвом органу влади.

Цей недолік є істотним та впливовим, оскільки, за умови дискреції повноважень стосовно розгляду звернень виконавцем, виникає ситуація, за якої мотивація особи, що розглядає звернення, є вирішальною у належному опрацюванні звернень. Як встановлено раніше стосовно недоліку № 1, на тлі високої ресурсоемності адміністрування існуючих механізмів опрацювання звернень перед управлінцями постає дилема, яка, як правило, розв'язується не на користь належного розгляду звернень. У свою чергу, достатня мотивація державного службовця належно розглянути звернення може частково компенсувати негативний вплив недоліку № 1, адже він вбачатиме особисту вигоду в тому, аби звернення було опрацьовано результативно, ефективно, якісно, а громадянин був задоволений, крім того, що в нього є інші завдання та посадові обов'язки, покладені на нього керівництвом органу влади. Це може посилитися також за рахунок встановлення зв'язку між рівнем задоволеності громадянином вчиненими кроками та наданими відповідями за підсумками розгляду звернення органом влади та, наприклад, відповідними заохоченнями, зокрема, у вигляді фінансових стимулів.

Так, виходячи з проведеного аналізу, існує певний інтуїтивний зв'язок та комплексність у розгляді недоліків опрацювання звернень громадян, оскільки між недоліками номер 1, 21 та 23 є взаємозв'язок. Він також може виявлятися через те, що усунення одного з них сприятиме усуненню інших.

До основних причин цього недоліку відносять такі:

- відсутній відповідний режим правового регулювання, за якого можлива взагалі система інструментів мотивації державних службовців розглядати звернення результативніше, ефективніше та якісніше;

- намагання уникнути додаткових видатків на оплату праці за рахунок впровадження таких стимулів, а також небажання втрати керівництвом

органу можливості в ручному режимі на власний розсуд перерозподіляти обсяги окремих складових оплати праці державних службовців;

– фактична неперіоритетність для політичної еліти питань якості опрацювання звернень громадян. У свою чергу цей підхід дублюють публічні управлінці у межах своїх органів та напрямів, тому в них не виникає інтересу сприяти розвитку системи опрацювання звернень громадян.

Останній у межах аналізу впливовий недолік перебуває під номером 24 – відсутність спеціального порядку оперативного опрацювання звернень громадян в умовах надзвичайних ситуацій.

Сутність недоліку полягає в тому, що в умовах надзвичайного періоду, такого як війна, стихійне лихо чи техногенна катастрофа, не існує спеціальної процедури чи механізму, який би дозволяв оперативно і ефективно органам виконавчої влади працювати зі зверненням громадян відповідно до кризових умов. Надзвичайні ситуації трапляються раптово і вимагають негайного реагування, рішення або втручання.

Вони можуть бути пов'язані з природними стихійними лихами (наприклад, землетрусами, цунамі, повеннями), людськими втручаннями (війни, теракти, протести) або техногенними катастрофами (аварії на хімічних заводах, ядерних електростанціях, технологічні збої та аварії). Прикладом і причиною актуалізації цього недоліка опрацювання звернень громадян для українського суспільства є події, пов'язані з розгортанням повномасштабної агресії росії проти України.

Надзвичайні ситуації супроводжуються високим ступенем нестабільності та невизначеності, а також, завжди, загрозою для життя, здоров'я громадян та, часто, національної та регіональної безпеки. У таких умовах на органи державної влади покладається вся повнота відповідальності за координацію та проведення відповідних заходів, що спрямовані на запобігання, зменшення або ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій. Це включає розробку та виконання планів з евакуації, надання медичної

допомоги, організацію та розподіл ресурсів, реагування на критичні потреби громадян та відновлення пошкодженої інфраструктури тощо.

У контексті надзвичайних обставин, звернення громадян відіграють критичну роль, оскільки слугують важливим джерелом своєчасної та точної інформації для органів виконавчої влади щодо потреб населення, актуальної ситуації на місці подій, потенційних порушень та викликів. Належна і оперативна реакція на такі звернення сприяє ефективній залученості громадян у процес прийняття рішень та управління надзвичайною ситуацією.

Відзначимо, що надзвичайні обставини характеризуються високим рівнем невизначеності та гострою необхідністю в усуненні чи зменшенні наслідків кризової ситуації. Відповідно, громадяни в таких умовах часто стикаються з відчутною потребою у реалізації своїх прав, гарантованих законодавством, на пріоритетній основі.

Враховуючи ці фактори, стандартний строк розгляду звернень громадян, який може досягати одного місяця або більше, може виявитися абсолютно неадекватним в контексті надзвичайної ситуації. Така затримка реакції може призвести до втрати важливого часу, що є критичним для ефективного реагування на виклики та забезпечення благополуччя та безпеки громадян.

У статті 20 Закону України «Про звернення громадян» встановлено механізм, за яким терміни розгляду звернення можуть бути скорочені: «на обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну» [5]. Водночас у ході опитування органів виконавчої влади були встановлено, що за п'ятирічний період 2018-2023 рр. зі 108 опитаних органів виконавчої влади за цієї статтею було скорочено строк розгляду лише 4 звернень громадян. Це може свідчити про те, що цей аспект системи опрацювання звернень громадян є, радше, фіктивним, аніж реальним, потребує змін, які забезпечать його дієвість, як в штатних умовах, так і в умовах надзвичайної ситуації.

До основних причин цього недоліку відносять такі:

- відсутній відповідний режим правового регулювання, за якого реально діє порядок невідкладного опрацювання звернень;
- відсутність діючої системи пріоритезації та ранжування звернень, за якою б звернення, які вимагають негайного реагування, були б розглянуті пріоритетно швидко та якісно;
- недостатнє забезпечення ресурсами (час, люди, технічні засоби) для оперативного розгляду звернень;
- брак координації дій між різними державними органами та структурами у випадку надзвичайних ситуацій у межах системи цивільного захисту;
- існування систем прийому негайних звернень на «гарячі лінії» як це реалізовано в Національній поліції України, ДСНС, яка могла б виконувати функції з прийому звернень.

У контексті цього недоліку також присутні випадки зловживань з боку органів виконавчої влади, які користуються, зокрема, зазначеними недоліками системи опрацювання звернення громадян. Такі випадки були зафіксовані у межах дослідження Офісу Омбудсмана: «монітору відмовляли у задоволенні звернення, пояснюючи це тим, що порушені питання не становлять суспільного інтересу в умовах забезпечення потреб оборони. При цьому варто відзначити, що відповідний орган, хоч і знаходиться віддалено від прифронтової зони, все ж зазнає впливу оборонних вимог» [4].

Наступним кроком є здійснення аналізу та оцінювання впливовості та частоти причин і передумов зазначених та інших недоліків, виявлених у ході дослідження. Так, у таблиці Б.2, яка міститься у додатках до кваліфікаційної роботи, було окреслено найбільш згадувані причини та передумови для виникнення визначених недоліків існуючих механізмів опрацювання звернення громадян, проаналізовано їх на предмет частоти згадуваності та впливовості на виникнення недоліків та проблемних питань в опрацюванні звернень громадян. Це дозволяє нам прослідкувати відповідні тренди та

вивести закономірності, на які можна спиратися у формуванні бачення розв'язання визначених проблем у сфері опрацювання звернень громадян.

За підсумками огляду та аналізу встановлено:

– 11 найбільш згадуваних причин та передумов виникнення проблемних ситуацій та недоліків системи опрацювання звернень загалом;

– з-поміж них найбільш впливовими та часто згадуваними є «Ресурсоемність існуючих механізмів опрацювання звернень», «Відсутній відповідний режим правового регулювання», «Обтяженість опрацювання звернень громадян процедурами», «Слабкий інтерес до управління державними справами з боку громадян, ризик зловживань правом на звернення», «Обмеженість ресурсів, зокрема людських, неспроможність ефективно опрацьовувати всі звернення».

Крім визначених у межах цього дослідження причин та передумов виникнення проблемних ситуацій та недоліків існуючих механізмів опрацювання звернення громадян, слід також врахувати результати дослідження раніше згаданого дослідження Офісу Омбудсмана [4]. Відповідно до нього, можна виділити такі основні причини недостатнього забезпечення прав громадян на письмове звернення та отримання обґрунтованих відповідей:

– «недостатня інформаційна доступність щодо наявності офіційних електронних скриньок для подання звернень через офіційні веб-сайти органів влади» [ibid.];

– «проблеми у функціонуванні офіційних електронних скриньок, відсутність резервних скриньок» [ibid.];

– «ігнорування або формальне забезпечення прав заявників, які визначені відповідно до статті 18 Закону України «Про звернення громадян» [ibid.];

– «формальний розгляд звернень без належного розуміння їх змісту та неповне відповідання на всі порушені питання» [ibid.];

– «надання відповідей у важкодоступних форматах, що ускладнює ознайомлення з їх змістом» [ibid.];

– «відсутність систематичного підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за прийом та розгляд звернень, щодо дотримання вимог, передбачених Конституцією України та Законом» [ibid.].

Також у межах цього дослідження було окремо приділено увагу причинам порушень у забезпеченні прав на усне звернення та особистий прийом. Так, до основних причин, які спричиняють порушення у забезпеченні прав на усне звернення та особистий прийом, варто вважати:

– «неоприлюднення або неналежне оприлюднення інформації про контактні номери телефонів, графік і порядок особистого прийому в органі влади» [ibid.];

– «оприлюднення на офіційному веб-сайті номерів стаціонарних телефонів без зазначення телефонних кодів міста, району, області» [ibid.];

– «постійно зайнята лінія для подання звернень (одноканальний номер)» [ibid.];

– «проблеми з оплатою послуг зв'язку відповідної лінії, збій виклику» [ibid.];

– «низька правова обізнаність посадових осіб, які приймають телефонні дзвінки, вимог Закону України «Про звернення громадян» [5] щодо особливостей фіксації та реєстрації усних звернень, зокрема відмова приймати усне звернення та прохання подати письмове» [ibid.];

– «надання відповідей не по суті звернення (наприклад, надання графіку прийому замість запису на такий прийом)» [ibid.]

Корисним для досягнення мети цієї роботи також є врахування даних цього дослідження в частині причин управлінських практик надання необґрунтованих відповідей. До них дослідники Офісу Омбудсмана відносять:

– «ігнорування одного або кількох питань, викладених у зверненні» [ibid.];

– «відсутність належного обґрунтування законності відмови у задоволенні конкретних питань звернення» [ibid.];

– «формальне задоволення питань, при цьому не надаючи достатнього підтвердження щодо реальних заходів, які були вжиті (наприклад, результати перевірки, коли розглядається звернення в рамках моніторингу)» [ibid.].

Висновки до розділу 2

У розділі розглянуто особливості функціонування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян, проведено аналіз їх переваг та недоліків, а також виокремлено та проаналізовано проблеми, пов'язані з цими механізмами.

Встановлено, що система опрацювання звернень громадян складається з двох ключових підсистем – внутрішньої та зовнішньої. Внутрішня підсистема відповідає за все, що відбувається зі зверненням в межах органу державної влади, який здійснює його опрацювання. Зовнішня підсистема – відповідає за все, що відбувається зі зверненням від моменту його подання автором і до моменту потрапляння на розгляд органу виконавчої влади.

Внутрішня підсистема опрацювання звернення передбачає проходження таких етапів: ініціалізаційного, реєстраційного, розпорядчого, виконавського, погоджувального, авалізаційного. Результатом є відповідь на звернення, сила якої, часто, співмірна до адміністративного акта.

Зовнішній аспект опрацювання звернення громадян, у свою чергу, передбачає, організацію прийому, фіксації, проходження звернення, обміну відомостями стосовно опрацювання між органами виконавчої влади та установи, які залучені до опрацювання – в Україні він реалізується через функціонування Єдиної системи опрацювання звернень громадян під егідою Урядового контактного центру та регіональних контактних центрів.

Крім цього, було досліджено існуючі механізми опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади з метою виявлення найбільш

актуальних переваг та недоліків системи. У підсумку було виявлено 26 недоліків, як рис, які демонструють дисфункційність окремих аспектів системи, та 10 переваг, як рис, які забезпечують функційність системи та частково компенсують окремі моменти системної дисфункції.

На основі цього було проведено аналіз недоліків існуючих механізмів опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади на предмет їх впливовості на функціонування системи загалом, а також на предмет їх причин та передумов. Серед 27 встановлених недоліків, найбільш впливовими на функціонування існуючих механізмів опрацювання звернення громадян визначено такі: «1. Ресурсоємність адміністрування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян»; «21. Відсутність можливості громадян оцінити результат опрацювання їх звернення»; «23. Відсутність належної мотивації для державних службовців розглядати звернення»; «24. Відсутність особливого порядку оперативного опрацювання звернень громадян».

Наступним кроком було здійснення аналізу та оцінювання впливовості та частоти причин і передумов зазначених та інших недоліків, виявлених у ході дослідження. За підсумками оцінювання та аналізу встановлено:

– 11 найбільш згадуваних причин та передумов виникнення проблемних ситуацій та недоліків системи опрацювання звернень загалом;

– з-поміж них найбільш впливовими та часто згадуваними є «Ресурсоємність існуючих механізмів опрацювання звернень», «Відсутній відповідний режим правового регулювання», «Обтяженість опрацювання звернень громадян процедурами», «Слабкий інтерес до управління державними справами з боку громадян, ризик зловживань правом на звернення», «Обмеженість ресурсів, зокрема людських, неспроможність ефективно опрацьовувати всі звернення».

Встановлені факти демонструють низку трендів та закономірностей, які ляжуть в основі формування візії шляхів удосконалення існуючих механізмів опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади.

РОЗДІЛ 3

ПРОПОЗИЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ОПРАЦЮВАННЯ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

3.1. Візія, цілі та ключові показники ефективності і результативності для удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян

Існуючі механізми опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади в Україні потребують удосконалення. У попередніх розділах цю тезу було підтверджено та поглиблено конкретними встановленими фактами, трендами та закономірностями, які демонструють ключові проблеми та виклики для системи опрацювання звернень, що мають бути розв'язані внаслідок відповідного удосконалення системи.

З метою належної реалізації заходів, спрямованих на відповідне удосконалення системи опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади, на основі проаналізованих особливостей функціонування, недоліків системи, їх причин та передумов, доцільним є теоретико-організаційне підґрунтя для таких кроків, яке сприятиме найбільш оптимальному наближенню поточного становища до бажаного.

До цього теоретико-організаційного підґрунтя відноситься: візія, цілі та ключові показники ефективності і результативності змін, які проектуються.

Візія – це концептуальне відображення бажаного майбутнього стану певної системи або процесу. Візія у контексті організаційного та стратегічного планування відображає далекоглядний опис майбутнього стану або напряму розвитку певного об'єкта. Вона закладає основу мети до якої прагне організація, та створює спільне уявлення про те, куди спрямовані колективні зусилля. У межах довідника для підприємців від проекту «Дія.Бізнес» візію радять визначати, як «заяву про те, куди рухається компанія, де вона хоче бути» [83].

Формування оптимальної візії, на думку авторського колективу навчального посібника зі стратегічного планування, має враховувати такі властивості:

- «стратегічність, яка відображає бажаний стан об'єкта та визначає оптимальний шлях переходу до нього із поточного стану;
- чіткість, яка задає конкретні характеристики бажаного стану об'єкта, якого слід досягти, та лаконічність;
- інспіраційність, яка характеризується тим, що візія сприяє виникненню бажання та надихає долучитися роботи з її втілення;
- далекоглядність, яка має описувати бажаний стан у далекому, але осяжному майбутньому, а не бути просто короткостроковою ціллю;
- гнучкість, яка забезпечує достатню можливість об'єкта адаптуватися до поточних чи перспективних змін у зовнішньому середовищі;
- реалістичність, за якої далекоглядність урівноважується досяжністю» [84].

Базуючись на вищезазначеному, вбачається запропонувати формат двохаспектної візії для вдосконалення існуючих механізмів опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади із урахуванням впливу як на державу, так і на громадян:

- 1) усі громадяни України та інші особи, які законно перебувають в країні, результативно реалізують і захищають свої права та беруть участь в управлінні публічними справами, зручно, швидко та відповідально звертаючись зі зверненнями з публічних та індивідуальних питань до компетентних органів виконавчої влади, отримуючи, крім обґрунтованої та доступної для розуміння письмової відповіді, реальні дії з боку держави, спрямовані на вирішення її питання, які можна виміряти, або ретельно аргументовану відповідь, чому її питання вирішити не є можливо;
- 2) у свою чергу органи виконавчої влади ефективно, результативно, якісно, компетентно, субсидіарно та сервісно-орієнтовано, вбачаючи в цьому один зі своїх пріоритетів діяльності, опрацьовують звернення

громадян, маючи для цього відповідні ресурси, мотивацію та інструменти, отримуючи зворотній зв'язок від суспільства.

Ця спроба сформувавши візію для вдосконалення існуючих механізмів опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади має низку переваг та слабких сторін.

Сильні сторони:

– двоаспектність, за якою підхід враховує потреби обох сторін взаємодії, громадян та органів виконавчої влади. Це позитивно, оскільки візія враховує цілісність системи і тяжіє до встановлення балансу інтересів;

– чіткість, за якої підхід відображає доволі точні параметри та ознаки бажаного стану функціонування системи;

– інспіраційність, за якої підхід викликає інтерес та бажання сприяти реалізації і досягненню бажаного стану.

Слабкі сторони:

– комплексність, за якої обраний формат візії містить багато складних термінів та концептуальних положень, які можуть зробити його менш доступним для сприйняття загальною аудиторією, тому є потреба в певному спрощенні для покращення зрозумілості;

– далекоглядність та реалістичність. Обрана візія містить конкретні елементи, однак не цілком зрозуміло, наскільки вона далекоглядна і чи враховує можливі обмеження та реальність поточної ситуації;

– негнучкість, за якої ознаки бажаного стану та шляхи його досягнення є вже суворо визначеними.

Зважаючи на виявлені сильні та слабкі сторони запропонованого формату візії, існує необхідність врахувати недоліки та удосконалити формат шляхом спрощення та додатково вказання часових рамок. Тому пропонуємо такий формат візії:

«Будуємо майбутнє, де через чотири роки громадяни України активно, вільно та зручно звертаються до органів виконавчої влади для задоволення своїх потреб, захисту інтересів та участі в державних справах. Відповідно,

виконавча влада володіє та використовує свої ресурси та інструменти для ефективного та результативного реагування на ці звернення, забезпечуючи високий рівень обслуговування, дієвості, прозорості та відповідальності».

Запропонована візія враховує переваги та усуває недоліки попередньої версії візії. Єдиними питаннями, яке може виникнути, є визначення міри «ефективності» та «результативності». Визначення відповідних мір та індикаторів буде здійснено далі, після формулювання на основі візії мети та цілей вдосконалення існуючих механізмів опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади.

Наступним кроком є формулювання на основі встановленої візії мети вдосконалення існуючих механізмів опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади. Зважаючи на те, що до мети немає таких вимог стосовно комплексності, інспіративності та гнучкості, як до візії, тому пропонується застосувати підхід, який був використаний у первинній версії візії.

Таким чином, мета вдосконалення існуючих механізмів опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади – забезпечити результативну реалізацію і захист прав та участь в управлінні публічними справами для громадян України та інших осіб, які законно перебувають в країні, шляхом взаємодії з державою за допомогою звернень з публічних та індивідуальних питань, які зручно, швидко та відповідально подаються авторами на розгляд органів виконавчої влади, які, у свою чергу, ефективно, результативно, якісно, компетентно, субсидіарно та сервісно-орієнтовано, вбачаючи в цьому один зі своїх пріоритетів діяльності, маючи для цього відповідні ресурси, мотивацію та інструменти, отримуючи зворотній зв'язок від суспільства, надаючи, крім обґрунтованої та доступної для розуміння письмової відповіді, реальні дії з боку держави, спрямовані на вирішення питання, які можна виміряти, або ретельно аргументовану відповідь, чому її питання вирішити не є можливо.

Наведене формулювання мети має високий ступінь деталізації та, водночас, універсальності, відповідності та зв'язку з проблемою, яка

розв'язується внаслідок досягнення мети. Воно розглядає процес взаємодії громадян і органів виконавчої влади в контексті опрацювання звернень як цілісну систему, у якій кожен елемент має важливе значення, а кожен атрибут бажаного стану об'єкта відображає якісну характеристику, яка закладає основу для орієнтованого на мету цілепокладання.

Для здійснення такого цілепокладання пропонується застосувати три базових методології:

- 1) SMART (визначені цілі мусять бути: «конкретними, вимірюваними, досяжними, релевантними та обмеженими в часі») [84];
- 2) Problem-oriented planning («цілі формуються на основі причинно-наслідкових зв'язків у проблемі, а вплив здійснюється на причини та умови, які зумовили її виникнення») [ibid.];
- 3) Key Performance Indicators («цілі мають чіткі показники ефективності, результативності та якості їх досягнення») [ibid.].

Цілі – це конкретні, вимірювані, досяжні, релевантні та обмежені часом завдання, які спрямовані на досягнення мети. Вони визначають шлях до візії, окреслюючи конкретні кроки, які треба зробити для досягнення бажаного майбутнього стану [84].

На підставі наведених причин та передумов проблем і недоліків існуючих механізмів функціонування звернень громадян органами виконавчої влади було сформовано перелік цілей для удосконалення, відображений у таблиці Б.4, яка міститься у додатках до цієї роботи. Розглянемо цілі.

А. Знизити рівень ресурсоємності існуючих механізмів опрацювання звернень – ціль, покликана оптимізувати процеси опрацювання звернень, зменшивши кількість ресурсів, необхідних для забезпечення їх перебігу. Може включати скорочення часу, який державні службовці витрачають на кожне звернення, або зменшення фінансових витрат на підтримку системи. Досягнення цієї цілі може призвести до підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади та зниження витрат коштів Державного бюджету.

Б. Зменшити навантаження зверненнями громадян на органи виконавчої влади – ціль, спрямована на оптимізацію кількості вхідних звернень до органів виконавчої влади, що має зменшити тиск на ресурси держави стосовно опрацювання звернень.

В. Автоматизувати та інформатизувати процеси, пов'язані з опрацюванням звернень громадян – ціль, спрямована на спрощення процесів та ефективізацію процесів роботи зі зверненнями громадян шляхом впровадження ІТ-рішень.

Г. Підвищити якість реагування органів виконавчої влади за підсумками розгляду – ціль, покликана сприяти підвищенню задоволеності громадян та можливому зміцненню довіри до органів влади через підвищення користі від подання звернень для громадянина.

Ґ. Підвищити рівень поінформованості та заінтересованості громадян стосовно подання звернень – ціль, спрямована на покращення розуміння громадянами процесів подання звернень і їхніх прав у цьому контексті. Це включає в себе проведення інформаційних кампаній, розробку навчальних матеріалів і підтримку доступу до інформації. Зацікавленість громадян може бути підвищена шляхом демонстрації переваг активної громадянської участі та обговорення успішних випадків, коли звернення громадян призвело до реальних змін.

Д. Захистити додатково від незаконного використання та обробки персональних даних та конфіденційну інформацію – ціль, призначена для зміцнення захисту персональних даних і конфіденційної інформації, яка завжди є частиною звернень громадян. Досягнення включатиме в себе впровадження більш жорстких процедур захисту даних, поліпшення захисту інформації на цифрових платформах, а також зміцнення юридичних санкцій за незаконне використання або обробку такої інформації. Успішне досягнення цієї цілі може вплинути на підвищення довіри громадян до органів влади та інших установ, покращити загальний стан безпеки інформації в країні та зменшити ризики, пов'язані з порушенням конфіденційності.

Е. Забезпечити доступність та зручність подачі звернень для всіх громадян, зокрема, для осіб з інвалідністю та для осіб, що живуть в віддалених регіонах. Має на меті гарантування рівності у доступі до реалізації права на звернення громадян шляхом впровадження інклюзивних практик. Досягнення цієї цілі означає, що усі громадяни, незалежно від їх фізичного стану або географічного положення, будуть мати однаковий доступ до подачі звернень до органів виконавчої влади. Воно передбачатиме розробку спеціальних версій веб-сайтів для людей з інвалідністю, розширення переліку соціальних сервісів, або надання мобільних служб для людей в віддалених місцевостях. Успішне досягнення цієї цілі може покращити доступність державних послуг, підвищити рівень задоволеності громадян і сприяти загальному соціальному поступу.

Є. Адаптувати законодавство України у сфері звернень громадян до законодавства країн ЄС. Ціль є необхідною у контексті запровадження єдиного підходу до вживання термінів, форм та класифікацій звернень, а також реалізації принципів належного врядування. Адаптація законодавства до європейських стандартів покликана гарантувати консистентність і єдність термінології, що дозволить уникнути подвійного тлумачення і спростить процеси взаємодії громадян і влади, а також наблизитиме нас до стану когерентності з правовою системою ЄС. Принципи належного врядування передбачають відкритість, участь громадян, прозорість, відповідальність, ефективність та справедливість. Приведення законодавства у відповідність з правом і практиками ЄС дозволить додатково посилити реалізацію цих принципів, сприяючи підвищенню довіри громадян до влади.

Ж. Підвищити рівень вмотивованості державних службовців щодо належного опрацювання звернень громадян – відображає потребу в забезпеченні високої відповідальності, ініціативності і проактивної та максимально добросовісної участі державних службовців у процесі розгляду звернень. Досягнення цієї цілі передбачає розробку та впровадження системи мотивації для державних службовців, яка могла б включати як матеріальні,

так і нематеріальні форми заохочення. Така система повинна стимулювати службовців до своєчасного та якісного розгляду звернень громадян.

Досягнення цих цілей у сукупності слугуватиме досягненню визначеної мети та наближенню поточного стану механізмів опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади до визначеного бажаного їх стану.

За критерії вимірювання досягнення чи недосягнення цих цілей відповідають ключові показники ефективності, які сприятимуть у відслідковуванні ефективності, результативності та якості процесів та виконання завдань на шляху до мети, надаючи можливість для корекції курсу, коли це доцільно.

Також вбачається доцільним надати визначення поняттями результативності та ефективності, показники яких ми будемо визначати.

На думку Г.М. Котляревської, «у лексичному розумінні «результативність» відображає здатність суб'єкта досягати запланованих результатів в своїй діяльності. У контексті органів влади, результативність діяльності вимірюється ступенем відповідності досягнутих результатів виконання публічно-владних управлінських функцій вимогам законодавства, включаючи виконання делегованих повноважень та надання адміністративних послуг. Аналіз результативності службової діяльності органів влади передбачає визначення ступеня досягнення запланованих результатів, таких як повнота виконання посадових обов'язків, відповідність положенням посадових інструкцій, рівень складності виконуваних завдань, проявлені знання, уміння, професійні та особистісні компетентності, дотримання етичних норм та доброчесності, а також додержання внутрішнього службового розпорядку». Важливо зауважити, що показники результативності можуть використовуватися для оцінки діяльності як органу державної влади в цілому, так і окремих посадових осіб [85, с. 123].

У продовження думки Г.М. Котляревської: «ефективність діяльності суб'єкта владних повноважень відображає його здатність досягати запланованих результатів шляхом повного, якісного та своєчасного виконання

завдань і обов'язків, відповідно до встановлених законом строків та з оптимальним використанням ресурсів, таких як організаційні, кадрові, фінансові та інформаційні. При розгляді звернень громадян, суб'єкти владних повноважень повинні дотримуватися встановлених законом строків. Згідно зі статтею 20 Закону України «Про звернення громадян», «звернення розглядаються та вирішуються протягом одного місяця з моменту їх надходження, а невідкладні звернення, які не потребують додаткового вивчення, мають бути вирішені не пізніше п'ятнадцяти днів після отримання. У разі, якщо питання, викладене у зверненні, не може бути вирішено протягом місячного строку, керівник відповідного органу, підприємства, установи чи організації або його заступник встановлюють новий термін для його розгляду та повідомляють особу, яка подала звернення. При цьому загальний строк вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів» [ibid.].

У згаданій таблиці Б.4 навпроти переліку визначених цілей також було запропоновано 42 варіанти можливих ключових показників ефективності до кожної з цілей. Ці ключові показники можуть включати:

- кількість опрацьованих звернень громадян протягом певного періоду;
- термін опрацювання звернень громадян;
- рівень задоволеності громадян за підсумками опрацювання їх звернень;
- кількість звернень громадян, які були спрямовані до компетентних органів для подальшого розгляду;
- відсоток звернень громадян, які були вирішені позитивно або задовільно;
- кількість повторних звернень громадян;
- рівень доступності та зручності для подачі звернень громадян через онлайн-платформи;
- рівень захисту персональних даних громадян у процесі опрацювання звернень;

- відсоток звернень громадян, які були розглянуті у встановлені строки;
- рівень обізнаності громадян про процедури та можливості подачі звернень;
- вартість процесу опрацювання одного звернення громадянина та багато інших.

Ці ключові показники можуть допомогти оцінити ефективність та результативність вдосконалення механізмів опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади, тому мають бути враховані плануванні, аналізі та оцінці впроваджуваних змін.

У ході визначення та аналізу ключових показників ефективності було виявлено певну частоту ознак та аспектів існуючих механізмів опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади, які свідчать про наявність певної пріоритетності, або, інакше кажучи, орієнтованості на конкретні цінності в проектуванні майбутнього рішення.

До таких цінностей можна віднести: ефективність (співвідношення результату опрацювання звернення громадян та витрачених ресурсів на нього), права людини (можливість громадян захищати та реалізувати свої права та брати участь в управлінні державними справами), якість надання послуги (забезпечення якісної та своєчасної відповіді на звернення), співпраця (розбудова довіри між громадянами та органами виконавчої влади).

3.2. Інструменти розв'язання проблем, пов'язаних з існуючими механізмами опрацювання звернень громадян, їх зважування та оцінка

Визначивши цілі та ключові показники їх досягнення, постає питання обрання найбільш відповідних інструментів розв'язання проблем, пов'язаних з існуючими механізмами опрацювання звернень громадян. Крім цього, доцільним є зважити запропоновані інструменти та оцінити за встановленим критеріями на предмет їх ефективності та результативності у досягнення поставлених цілей.

На основі проаналізованих причин та недоліків механізмів опрацювання звернень громадян, поставлених цілей з усунення недоліків та розв'язання проблем, враховуючи визначені показники поставлених цілей, пропонуються такі інструменти удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян.

А. Інституційні інструменти

А1. Централізувати процеси зовнішньої підсистеми опрацювання звернень громадян у межах ДУ «Урядовий контактний центр». З цього випливає таке:

- обмеження можливості безпосереднього подання громадянами звернення до конкретного органу виконавчої влади;

- організація подання звернення обов'язково опосередковано через ДУ «Урядовий контактний центр»;

- забезпечення первинного розгляду, реєстрації, класифікації, пріоритезації, ранжування та аналізу звернення у межах ДУ «Урядовий контактний центр», за якого спеціалісти установи можуть або самостійно відповісти на звернення, або допомогти спрямувати питання у вигляді належно оформленого звернення до компетентного органу влади. Крім цього, у разі спрямування звернення до органу влади ДУ здійснюватиме відповідний державний нагляд за його опрацюванням;

- у разі подання електронного звернення та у випадку виклику спеціаліста до чат-боту на Єдиному порталі державних послуг Дія такий спеціаліст, або за можливості самостійно допомагає вирішити питання, відображене у зверненні, шляхом надання відповідних роз'яснень чи інформації, або допомагає сформулювати та спрямувати звернення до компетентного органу.

А2. Збільшити фінансування, розширити штат та підвищити кваліфікацію персоналу ДУ «Урядовий контактний центр» та державних службовців органів виконавчої влади, які, відповідно до їх посадових

обов'язків, переважно відповідають за опрацювання звернень громадян, в нових умовах. Зокрема, у частині використання нової системи з інтегрованими елементами штучного інтелекту, а також забезпечення можливості звернутися до органів державної влади особам з інвалідністю.

А3. Зосередити виконання переважної кількості процесів опрацювання звернень громадян, зокрема, у межах виконавського етапу, на державних службовцях, які належать до спеціалізованих структурних підрозділів органу виконавчої влади, уповноваженого забезпечувати опрацювання звернень, а також тих державних службовців, 70% робочого часу яких вони, відповідно до своїх посадових обов'язків, забезпечують опрацювання звернень. Крім цього, обмежити граничну кількість такої категорії працівників та державних службовців органів влади.

А4. Впровадити систему стимулів, зокрема, фінансових, для підтримки мотивації державних службовців та працівників органів влади які належать до спеціалізованих структурних підрозділів органу виконавчої влади, уповноваженого забезпечувати опрацювання звернень, а також тих державних службовців, 70% робочого часу яких вони, відповідно до своїх посадових обов'язків, забезпечують опрацювання звернень.

Б. Законодавчі інструменти

Б1. ліквідувати у межах законодавства у сфері звернення громадян такий вид звернення як скарга;

Б2. натомість передбачити, що оскарження дій, рішень та бездіяльності органів влади та їх посадових осіб має провадитися у порядку, передбаченому Законом України «Про адміністративну процедуру»;

Б3. диференціювати за порядком подання та розгляду звернення з публічних та індивідуальних питань до органів виконавчої влади, внаслідок чого заяви та пропозиції з публічних питань будуть віднесені до класу петицій та розглядатимуться у відповідному порядку;

Б4. приведення нормативно-правових актів у сфері звернення громадян та інших у відповідність Генерального регламенту щодо захисту даних (GDPR) Європейського Союзу;

Б5. запровадити відповідне правове регулювання: пропонування нових функцій Єдиного порталу державних послуг, а також норми стосовно використання штучного інтелекту в опрацюванні звернень, зосередження функцій з опрацювання звернень на визначеній категорії працівників та державних службовців, обмеження граничної кількості такої категорії осіб, фінансового стимулювання державних службовців та працівників, які переважно відповідають за опрацювання звернень громадян.

В. Технологічні інструменти

В1. Інтегрувати всі онлайн-платформи петицій (ОП, ВРУ, КМУ) та веб-портал ДУ «Урядовий контактний центр» в єдину платформу на основі Єдиного порталу державних послуг Дія. Ця платформа даватиме користувачам можливість:

- подати звернення;
- додати до звернення, яке вже перебуває на розгляді, додаткову інформацію, яка сприятиме вирішенню питання;
- скасувати подане звернення;
- відстежувати стан опрацювання звернення;
- отримати від органу влади, який здійснює опрацювання звернення, запит на уточнення та отримання додаткової інформації від автора для належного опрацювання звернення;
- отримати відповідь на звернення та переглянути відповіді на звернення з публічних питань (петицію) інших користувачів;
- оцінити відповідь на своє звернення та відповіді на звернення з публічних питань (петицію) інших користувачів;
- підтримати звернення з публічних питань (петицію) інших користувачів, оцінити відповіді на звернення інших користувачів, надати

додаткову інформацію органу влади, який отримав звернення на опрацювання, яка сприятиме йому в належному опрацюванні.

Ключовою властивістю платформи буде процес подання та опрацювання електронного звернення через інтерфейс онлайн-чату із застосуванням технологій штучного інтелекту. Платформа передбачатиме те, що користувач комунікує на початку зі штучним інтелектом з родини текстових чат-ботів (e.g. chatGPT від OpenAI), який має в своїй базі знань всю сукупність відповідей органів державної влади на звернення громадян, які можливо оцифрувати для машинного зчитування та аналізу, а також нормативно-правові акти. Таким чином, штучний інтелект матиме змогу швидко та базовано на усталеній практиці органів державної влади та у межах законодавства надавати роз'яснення та відповіді на питання користувачів без задіювання людини. Внаслідок цього, кількість звернень громадян до органів влади та швидкість отримання відповіді буде скорочено, оскільки більшість з них опрацьовуватиме штучний інтелект.

У випадку, штучний інтелект не знайде відповідь на питання користувача, або користувача не задовольнить відповідь чат-бота, то він запропонує і допоможе користувачу належно сформулювати звернення згідно з усіма вимогами до оформлення та змісту, а після цього запропонує підписати його за допомогою КЕП «Дія.підпис» та автоматично спрямувати компетентному органу влади на опрацювання.

Коли звернення має на меті отримання конкретної адміністративної послуги чи вчинення відповідних адміністративних дій з боку держави, штучний інтелект запропонує перейти до відповідної вкладки на порталі, де можливо отримати цю цифрову адмінпослугу. В іншому випадку, коли в громадянина є потреба оскаржити дії посадових осіб державних органів, штучний інтелект допоможе громадянину належно підготувати заяву про відкриття адміністративного провадження.

Загалом чат-бот, крім того, що намагатиметься надати відповідь на звернення самостійно, без залучення державних службовців, буде надавати

користувачу підтримку, як найліпше можна реалізувати свої права та захистити інтереси в межах того обсягу функцій, які покладатимуться на Єдиний портал державних послуг Дія.

Водночас, безумовно, штучний інтелект не може цілком замінити на цьому етапі розвитку технології людину-фахівця, тому платформа передбачає можливість виклику оператора чат-боту, компетентного спеціаліста ДУ «Урядовий контактний центр», який надасть допомогу користувачу, зокрема, в поданні звернення та роботою із платформою чи іншими державними сервісами.

Ця модель втілюватиме принципи customer support service в ІТ-продуктах у межах великого універсального державного сервісу.

В2. Впровадити систему електронного документообігу та систему електронної взаємодії включно з модулем, відповідальним за роботу зі зверненнями, у тих органах виконавчої влади, у яких такі системи все ще відсутні. Такий модуль системи має передбачати відповідну інтеграцію з Єдиним порталом державних послуг Дія в частині звернень громадян. З його допомогою державні службовці, які здійснюють опрацювання звернення громадян в межах органу влади, можуть:

- ознайомитися зі зверненням та додатками до нього;
- ознайомитися з реєстраційною карткою звернення, а також пріоритетністю цього звернення, встановленою ДУ;
- скористатися пропозиціями та підказками стосовно вирішення питання, відображеного у зверненні, яку пропонуватиме вмонтований штучний інтелект інтелектом з родини текстових чат-ботів за аналогією з тим, який реалізований на Єдиному порталі, який натренований на всій сукупності відповідей на звернення, запитів на інформацію, які вдалося оцифрувати, та нормативно-правових актах;
- ініціювати отримання додаткової інформації чи документів від автора звернення, яка необхідна для належного вивчення та вирішення його питання;

- отримувати з ініціативи автора у встановлений строк додаткову інформації чи документи від автора звернення, яка необхідна для належного вивчення та вирішення його питання;

- готувати цифровий проєкт відповіді на звернення та адміністративного акта за підсумками його опрацювання (у разі необхідності);

- погоджувати цифровий проєкт відповіді та актів відповідно до відомчих правил та розподілу обов'язків;

- підписувати цифровий проєкт відповіді та актів актів відповідно до відомчих правил та розподілу обов'язків;

- спрямовувати ДУ «Урядовий контактний центр» для повідомлення громадянина-автора звернення, а якщо це відповідь на петицію, то оприлюднити на Єдиному порталі;

- переглядати зворотній зв'язок, оцінку, відгук від громадян наданих відповідей та заходів, що вжилися органом за підсумками опрацювання (від авторів звернення, якщо це звернення з індивідуальних питань (заява, клопотання), або від автора та інших користувачів, якщо йдеться про звернення з публічних питань (петицію).

Важливим аспектом цієї системи буде її відповідність стандартам, встановленим Генеральним регламентом щодо захисту даних (GDPR) Європейського Союзу, а також стандартам інформаційної безпеки ISO 27001. Крім цього, передбачається приховання персональних даних автора звернення від працівників та державних службовців органу, які задіяні в опрацювання, у випадку, коли наявність таких даних не потребується для належного опрацювання звернення, надання відповіді та вживання заходів за підсумками розгляду.

Крім цього, для досягнення встановленої цілі Е необхідним є приведення Єдиного порталу державних послуг Дія у відповідність стандартам доступності Всесвітньої мережі (WCAG) 2.1 рівня AA. У додаток до цього, вбачається доцільним передбачити функцію замовлення

громадянином відео-консультації із належно підготовленими працівниками ДУ «Урядовий контактний центр», які володіють українською жестовою мовою, для осіб з вадами слуху чи мови. У випадку з особами з вадами зору існує можливість надиктовування тексту, або звернення на «гарячу лінію» телефоном.

Г. Просвітницькі інструменти

Г1. Розробити та оприлюднити освітній серіал на платформі Дія. Цифрова освіта на тему «Звернення: як ефективно комунікувати з державою», присвячений поясненню для різних аудиторій можливостей та принципів роботи нової системи опрацювання звернення громадян, а також того, як, комунікуючи з державою через цю систему, отримати максимум необхідного результату – ефективній реалізації та захисту своїх прав та інтересів, результативній участі в управлінні державними справами.

Г2. Організувати галузеві програми підвищення кваліфікації державних службовців та працівників органів влади та ДУ «Урядовий контактний центр» за напрямками:

- інформаційна безпека та гігієна, захист персональних даних;
- організація взаємодії з громадянами з інвалідністю;
- користування ІТ-системами та базами даних;
- клієнтська сервісна онлайн-підтримка;
- робота з штучним інтелектом.

Застосувавши наведений перелік інструментів удосконалення механізмів опрацювання звернення громадян органами виконавчої влади, вбачається можливим досягнення поставлених цілей з усунення недоліків та розв'язання проблем у системі опрацювання звернень громадян.

З метою оцінки впливовості в межах процесу удосконалення та ресурсоемності кожного із запропонованих інструментів було здійснено відповідний аналіз та оцінювання, які відображені в таблиці Б5, що перебуває в додатках до цієї роботи. Впливовість та ресурсоемність інструментів

варіюються, і важливо враховувати обидва ці фактори при виборі правильного інструмента для досягнення цілі. Інтерпретація даних за підсумками проведеного аналізу та оцінки свідчать про таке:

– інструменти А1, В1 та В2 мають найвищу впливовість і водночас вимагають найбільше ресурсів. Ці інструменти можуть бути найбільш ефективними, але вони також можуть вимагати значного вкладу ресурсів;

– інструменти Б1, Б2, Б3 та Б5 мають високу впливовість, але вони вимагають помірних або низьких ресурсів. Ці інструменти можуть бути дуже ефективними з урахуванням їх вартості;

– інструменти «А3» та «Г1» мають низьку впливовість і вимагають низьких або середніх ресурсів. Ці інструменти, можливо, не є найбільш ефективними або варто використовувати їх в комбінації з іншими.

Висновок до розділу 3

З метою формування пропозицій та рекомендацій стосовно удосконалення механізмів опрацювання звернення громадян на основі визначених особливостей функціонування сфери було сформульовано візію та поставлено цілі для удосконалення цієї системи.

Візія була сформульована таким чином: «Будуємо майбутнє, де через чотири роки громадяни України активно, вільно та зручно звертаються до органів виконавчої влади для задоволення своїх потреб, захисту інтересів та участі в державних справах. Відповідно, виконавча влада володіє та використовує свої ресурси та інструменти для ефективного та результативного реагування на ці звернення, забезпечуючи високий рівень обслуговування, дієвості, прозорості та відповідальності».

За методологіями SMART та POP (problem-oriented planning) було поставлено 10 цілей для удосконалення системи опрацювання звернень. Вони стосувалися таких напрямів удосконалення як: ефективність та оптимізація (цілі А, Б, В), якість реагування та обслуговування (цілі Г та Ж),

інформування та ангажування громадян (ціль Г), захист даних (ціль Д), інклюзивність (ціль Е), євроінтеграція (ціль Є).

Для забезпечення вимірюваності досягнення цілей проведено визначення 41 показника ефективності, результативності та якості досягнення цілей за методологією КРІ.

Кожен з показників відповідає конкретній цілі, а, отже, на їх основі допускається належний пошук та підбір інструментів впливу. Вони переважно демонструють прагнення зменшити витрати та оптимізувати процеси опрацювання звернень громадян, а також спрямованість на підвищення ефективності державних службовців, забезпечення якісної класифікації та відповідей на звернення, захисту конфіденційних даних, підвищення задоволеності громадян від користуванням сервісами.

Також у ході визначення показників було знайдено основні цінності вдосконалення, які полягають в: ефективності (співвідношення результату опрацювання звернення громадян та витрачених ресурсів на нього), правах людини (можливість громадян захищати та реалізувати свої права та брати участь в управлінні державними справами), якості надання послуги (забезпечення якісної та своєчасної відповіді на звернення), компетентності (відповідальність та спеціалізованість).

На основі проаналізованих причин та недоліків механізмів опрацювання звернень громадян, поставлених цілей з усунення недоліків та розв'язання проблем, враховуючи визначені показники поставлених цілей, було запропоновано 13 інструментів за такою класифікацією: А. інституційні, Б. законодавчі, В. технологічні, Г. Просвітницькі.

Застосування цих інструментів слугуватиме досягненню поставлених цілей, а також загальної мети та візії удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади.

Крім цього, було зважено впливовість та ресурсоемність запропонованих інструментів. Інтерпретація даних цього зважування свідчить про таке:

– інструменти А1, В1 та В2 мають найвищу впливовість і водночас вимагають найбільше ресурсів. Ці інструменти можуть бути найбільш ефективними, але вони також можуть вимагати значного вкладу ресурсів;

– інструменти Б1, Б2, Б3 та Б5 мають високу впливовість, але вони вимагають помірних або низьких ресурсів. Ці інструменти можуть бути дуже ефективними з урахуванням їх вартості;

– інструменти А3 та Г1 мають низьку впливовість і вимагають низьких або помірних ресурсів. Ці інструменти, можливо, не є найбільш ефективними або варто використовувати їх в комбінації з іншими.

Використання такої матриці оцінки дозволяє бачити як впливовість, так і ресурсоємність, дозволяючи прийняти більш обгрунтоване рішення.

ВИСНОВКИ

Було розкрито сутність та основні підходи до визначення механізмів опрацювання звернень громадян. Запропоновано визначити:

– звернення громадян у широкому розумінні як особливий суспільний інститут безпосередньої взаємодії індивідів з суб'єктами публічного управління, спрямованої, з одного боку, на забезпечення реалізації легітимних індивідуальних чи колективних інтересів, а також, з іншого боку, на досягнення актуальних цілей публічної політики, внаслідок обов'язкового прийняття та виконання відповідних рішень, яка ініціюється індивідом чи групою індивідів внаслідок письмового чи усного повідомлення, спрямованого до уповаженого суб'єкта публічного управління;

– механізми як послідовне виконання нормативних вимог, процесуальних кроків шляхом задіювання наявних інструментів, технологічних систем, методик аналізу та оцінки, спрямовані на забезпечення належного опрацювання звернення;

– феномен опрацювання, у свою чергу, як процес, що включає в себе використання зазначених механізмів для досягнення певного результату, а саме – вирішення певним чином питання, окресленого у зверненні, та надання відповіді. Воно охоплює не лише безпосередній процес відповіді на звернення, а й процеси планування, координації, моніторингу та контролю;

– органи виконавчої влади як суб'єкти, які ідентифікуються за такими основними шляхами: через саму організаційно-правову форму, закріплену в установчому документі, або через певні властивості, такі як вузька спеціалізованість у сфері діяльності та функціях; безпосередній вплив на сферу та громадян; реалізація рішень вищих органів, або законів.

Розглянуто особливості нормативно-правового регулювання роботи зі зверненнями громадян. Встановлено, що основою для функціонування як для системи опрацювання звернень, так і для суспільного інституту звернень громадян, є норми права, а відносини, що склалися у сфері звернення

громадян – це предмет для відповідного нормативно-правового регулювання. Описано, що таке регулювання здійснюється на 4 рівнях: міжнародно-правовому, конституційному, законодавчому та підзаконному. Окремі відносини у сфері звернення громадян можуть регулюватися індивідуальними адміністративними актами у випадках, передбачених нормативними актами. Організаційну основу для функціонування системи опрацювання звернень громадян закладено у Законі України «Про звернення громадян», а також у відповідних підзаконних актах.

Описано іноземний досвід в опрацюванні звернень в розрізі окремих країн-членів Європейського Союзу, а саме Республіки Польща, Федеративної Республіки Німеччина, Республіки Естонія, Латвійської Республіки, Литовської Республіки та Республіки Фінляндія, а також Європейського Союзу загалом. Було виявлено, що ключовою проблемою при порівнянні та адаптації європейських практик для України є неузгодженість елементів системи звернень громадян, особливо в термінологічному плані. Це підкреслює необхідність узгодження українського спеціалізованого законодавства з термінологією ЄС у сфері звернень громадян. Зауважено, що значним кроком в напрямку європейської інтеграції у сфері звернення громадян в Україні, зокрема в частині обробки скарг, стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» [35].

Окреслено особливості функціонування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян. Описано, що система опрацювання звернень громадян має дві структурних підсистеми: внутрішню та зовнішню. Внутрішня підсистема відображає процеси опрацювання звернень всередині відповідного органу влади, тоді як зовнішня підсистема – перебіг процесів опрацювання від моменту подання звернення до його прийняття до розгляду. У додаток до цього, здійснено аналіз впливу факторів зовнішнього середовища системи опрацювання звернень. «Правовий режим воєнного стану» (політичні/правові фактори), «Зміна екологічної ситуації та екологічні інциденти» (екологічні фактори), «Обмеження рівня державного

фінансування на тлі повномасштабної війни органів виконавчої влади» (економічні фактори) – визначені як найвпливовіші з-поміж решти.

Встановлено переваги та недоліки існуючих механізмів опрацювання звернень громадян. Виявлено 26 недоліків та 10 переваг, які демонструють певні сторони дисфункційності системи, але також існують компенсуючі аспекти, що забезпечують її базову функціональність. «1. Ресурсоємність адміністрування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян»; «21. Відсутність можливості громадян оцінити результат опрацювання їх звернення»; «23. Відсутність належної мотивації для державних службовців розглядати звернення»; «24. Відсутність особливого порядку оперативного опрацювання звернень громадян» – недоліки, які справляють переважаючий вплив на поточний стан системи опрацювання звернень.

Проаналізовано проблеми, пов'язані з існуючими механізмами опрацювання звернень громадян, їх причини та передумови. Встановлено 11 найчастіше згадуваних причин та передумов, що призводять до проблемних ситуацій і недоліків в системі обробки звернень загалом. З-поміж них найбільш впливовими та згадуваними є: «Високий рівень витрат ресурсів на існуючі механізми обробки звернень», «Відсутність відповідного режиму юридичного регулювання», «Обтяжливість процесу обробки звернень громадян через надмірні процедури», «Низький інтерес громадян до участі в управлінні державними справами та ризик зловживання правом на звернення», «Обмеженість ресурсів, зокрема людських, та нездатність ефективно обробляти всі звернення».

Сформульовано візію, цілі та індикатори результативності, ефективності. Візію відображено таким чином: «Будуємо майбутнє, де через 4 роки громадяни України активно, вільно та зручно звертаються до органів виконавчої влади для задоволення своїх потреб, захисту інтересів та участі в державних справах. Відповідно, виконавча влада володіє та використовує свої ресурси та інструменти для ефективного та результативного реагування на ці

звернення, забезпечуючи високий рівень обслуговування, дієвості, прозорості та відповідальності».

Відповідно до вимог методологій SMART та POP, було визначено 10 цілей з метою вдосконалення системи обробки звернень. Перелік цілей класифікується за такими напрямками: ефективність та оптимізація процесів (цілі А, Б, В), якість обслуговування (цілі Г та Ж), просвітництво та залучення (ціль Г), захист персональних даних (ціль Д), інклюзивність (ціль Е), а також інтеграція з Європейським Союзом (ціль Є).

Для забезпечення вимірюваності досягнення цілей було встановлено 41 показник ефективності, результативності та якості за методикою КРІ. Кожен з них відповідає окремій цілі, що дозволяє відповідно підібрати інструменти впливу. Основні напрями цих показників орієнтовані на редукцію витрат, оптимізацію процесів, підвищення продуктивності службовців, забезпечення якісного реагування на звернення, захист конфіденційності, та покращення задоволеності від користування послугами. Основні цінності вдосконалення системи включають ефективність, права людини, якість обслуговування та компетентність.

Запропоновано 13 інструментів удосконалення механізмів опрацювання звернень громадян за такими напрямками: інституційні, законодавчі, технологічні та просвітницькі. Їх задіювання сприятиме досягненню поставлених цілей та реалізації загальної візії удосконалення. Інструменти, які мають найвищу впливовість, але вимагають багато ресурсів, включають А1, В1 та В2. Інструменти Б1, Б2, Б3 та Б5 відрізняються високою впливовістю та помірними або низькими витратами ресурсів. Інструменти А3 та Г1 мають низьку впливовість і вимагають помірних ресурсів. Оцінка впливовості та ресурсоємності допомагає прийняти більш обґрунтоване рішення щодо застосування цих інструментів.

Виконання поставлених завдань дослідження в сукупності дозволяє підтвердити досягнення мети дослідження та кваліфікаційної роботи загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Деякі питання реформування державного управління [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2019 р. № 1071. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2019-п#Text> (дата звернення: 29.04.2023)
2. Конституція України [Електронний ресурс] : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 29.04.2023)
3. Економічна правда. На вихід кожен другий. Уряд готує масштабне скорочення держслужбовців [Електронний ресурс] / Економічна правда // Економічна правда. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/07/4/688781/> (дата звернення: 11.05.2023)
4. Олексіюк Т.О., Кабанов О.М. Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року. – Київ 2022. – 62 с.
5. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР : станом на 31 берез. 2023 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 29.04.2023)
6. Котляревська Г. Визначення поняття та видів звернень громадян до органів влади / Г.Котляревська // Віче. – 2009. – № 22. – С. 13-15
7. Котляревська Г. Адміністративно-правове забезпечення механізму звернення громадян в Україні [Електронний ресурс] : дисертація / Котляревська Ганна. – Запоріжжя, 2020. – 430 с. – Режим доступу: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2020/Kotliarevska.pdf (дата звернення: 15.05.2023)

8. Конституційне право громадян на звернення до органів державної влади: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 04.04.2012 р. № n0006323-12 URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12/card6#Public> (дата звернення: 15.05.2023)
9. Костюкевич О. А. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Костюкевич О. А. – Харків, 2011. – С. 191.
10. Цимбалюк В.І., Кісілевич К.О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. Молодий вчений. № 5.1 (45.1). 2017. С. 149–153.
11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
12. Цимбалюк В.М. Сутність права громадян на звернення до публічної адміністрації. Право і суспільство. 2012. № 2. С. 88–92.
13. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління : вид. 2-ге, доп. і випр. / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
14. Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібник / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
15. Кнорринг В. И. Искусство управления : учебник / В. И. Кнорринг. – М. : БЕК, 1997. – 264 с.
16. Про затвердження Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 439. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.05.2023)
17. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. К.: Знання, 2008. С. 13.

18. Мальцева Є. В. Теоретико-правові засади сутності виконавчої влади. Ученые записки Тавричesk. нац. ун-та им. В. П. Вернадского. Сер. «Юридические науки». 2012. Т. 25 (64). № 2. С. 80–87.
19. Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: Курс лекцій. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – 124 с.
20. Перерва І. Переваги впровадження процесного підходу до управління підприємством [Електронний ресурс] / Іванна Перерва // Економіка та суспільство. – 2021. – № 29. – Режим доступу: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-29-3> (дата звернення: 29.05.2023)
21. Чабанюк О. Структурно-функціональна деконструкція державного сервісу як інструменту реалізації публічного управління [Електронний ресурс] / Оксана Чабанюк // Державне управління: теорія та практика. – 2019. – № 1. – С. 5–12. – Режим доступу: <https://doi.org/10.36030/2311-6722-2019-1-5-12> (дата звернення: 29.05.2023)
22. Долженков О. О. Методологічні проблеми порівняльного аналізу політичних інститутів та процесів [Електронний ресурс] / О. О. Долженков // Політичне життя. – 2022. – № 2. – С. 70–77. – Режим доступу: <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2022.2.11> (дата звернення: 29.05.2023)
23. Єсімов С. Методологія синергетичного підходу в дослідженні інформаційних технологій в публічному управлінні / С. Єсімов // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки. – 2017. – № 876. – С. 124–130
24. Куліш А.М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07 / А.М. Куліш. Харків, 2003. 177 с.
25. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 320 с.

26. Мазурчак О.В. Структура інституту звернень громадян. Університетські наукові записки. 2011. № 1. С. 279–282.
27. Костюкевич О.К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ : Б. в., 2011. 19 с.
28. Костюкевич О.К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ : Б. в., 2011. 19 с.
29. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс] : Декларація від 10.12.1948 р. Резолюція № 217 А (III). – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 15.05.2023)
30. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950 р. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004
31. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний документ від 16.12.1966 р. (ратифікований 19.10.1973 р.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042 (дата звернення: 02.05.2023 р.)
32. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 р. : станом на 1 серп. 2021 р. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 29.05.2023)
33. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Хартія Ради Європи від 15.10.1985 р. : станом на 16 листоп. 2009 р. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 29.05.2023)
34. Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та

- основні свободи [Електронний ресурс] : Декларація Організація Об'єднаних Націй від 09.12.1998 р. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_349#Text (дата звернення: 29.05.2023)
35. Про адміністративну процедуру [Електронний ресурс] : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX : станом на 31 берез. 2023 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 29.05.2023)
36. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 07.02.2008 р. № 109/2008. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008#Text> (дата звернення: 29.04.2023)
37. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 : станом на 28 лют. 2020 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-п#Text> (дата звернення: 29.04.2023).
38. Про затвердження Класифікатора звернень громадян [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 24.09.2008 р. № 858 : станом на 1 черв. 2019 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-п#Text> (дата звернення: 29.04.2023)
39. Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 р. № 630

- : станом на 1 черв. 2019 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2009-п#Text> (дата звернення: 14.05.2023)
40. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2004 р. № 26/5 : станом на 17 берез. 2017 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0342-04#Text> (дата звернення: 29.04.2023)
41. Савич Є. С. Право людини на звернення в Україні: конституційно-правовий аналіз [Електронний ресурс] : дисертація / Савич Єгор Сергійович. – Київ, 2021. – 240 с. – Режим доступу: <https://instzak.com.ua/wp-content/uploads/DOC/ZDR/SAVYCH/Dis%20Савич%20Є..pdf> (дата звернення: 15.05.2023)
42. European Governance. A White Paper / Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final (Brussels, 25.07.2001) URL : http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf
43. Code of Good Administrative Behaviour and complaints [Electronic resource] : of 08.12.2000 no. OJ L 308. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000Q3614-20111116&from=EN#page=13> (date of access: 15.05.2023)
44. Regulation regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents [Electronic resource] : Regulation of 30.05.2001 no. 1049/2001. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32001R1049>
45. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями [Електронний ресурс] : Договір Європейського Союзу від

- 07.02.1992 р. : станом на 25 берез. 1957 р. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 29.05.2023)
46. Громадяни у пошуках інформації: українські реалії / упоряд. І. Підлуська, С. Горобчишина. Київ : Агенство «Україна», 2005. 180 с.
47. Романов Р. «В пошуках досконалої моделі правового регулювання доступу до інформації...» URL : <http://library.khpg.org/index.php?id=968017006> (дата звернення: 29.05.2023)
48. Куюмджиєва А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства (грудень 2010 р.) : проєкт на замовлення Координатора проєктів ОБСЄ в Україні URL : <http://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true> 233, с. 56
49. Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration: adopted by the Committee of Ministers on 20.06.2007 at the 999 bis meeting of the Ministers' Deputies URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>
50. Договір про Європейський Союз [Електронний ресурс] : Договір Європейського Союзу від 07.02.1992 р. : станом на 13 груд. 2007 р. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text (дата звернення: 29.05.2023)
51. Charter Of Fundamental Rights Of The European Union [Electronic resource]: Charter of 02.10.2000 no. C 202/389 // Official Journal of the European Union. – No. 7.6.2016. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12016P/TXT> (date of access: 15.05.2023)
52. Нестерович В. Ф. Реалізація права петицій на рівні Європейського Союзу / В. Ф. Нестерович // Публічне право. – 2016. – № 2 (22). – С. 33–40

53. Poland. The Constitution of the Republic of Poland / Poland. – 3rd ed. – Warsaw : Sejm Pub. Office, 2010. – 102 p.
54. Ustawa z dnia 11 lipca 2014. o petycjach. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001195>
55. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Electronic resource] : Ustawa of 14.06.1960 no. Dziennik Ustaw 1960 nr 30 poz. 168 : as of 12 May 2023. – Mode of access: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19600300168> (date of access: 29.05.2023)
56. Latvia. Latvijas Republikas satversme =: Constitution of the Republic of Latvia. / Latvia. – Rīga : Latvijas Republikas Tieslietu ministrijas Tiesiskās informācijas centrs, 1992. – 26 p.
57. Міжнародний досвід законодавчого регулювання права громадян на звернення [Електронний ресурс] : Інформаційна довідка. – Європейський інформаційно-дослідницький центр на запит Комітету Верховної Ради України. : – Режим доступу: <http://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/29055.pdf> (дата звернення: 10.05.2023)
58. Lithuania. Constitution of the Republic of Lithuania, 1992. / Lithuania. – Vilnius : Pub. House of the Seimas, 1993. – 134 p.
59. Lithuania. Law Of The Republic Of Lithuania On Petitions, 7 July 1999, No.VIII-1313: Pub. House of the Seimas, 1999
60. Lithuania. Law Of The Republic Of Lithuania On Civil Service, 8 July 1999 No VIII-1316, : Pub. House of the Seimas, 1999
61. Estonia. Eesti Vabariigi põhiseadus =: Republic of Estonia Constitution. / Estonia. – Tallinn : Eesti Vabariigi Riigikantselei, 1993. – 47 p.
62. Response to Memoranda and Requests for Explanations and Submission of Collective Proposals Act [Electronic resource] : act of 10.11.2004 no. RT I 2004, 81, 542. – Mode of access:

- <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/501112016001/consolide> (date of access: 15.05.2023)
63. Мезенцев А. Підходи до електронних петицій: зарубіжний та національний досвід. Актуальні проблеми державного управління. 2016. Вип. 3. С. 83-87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2016_3_15
64. Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes [Electronic resource] : of 19.07.1975 : as of 5 May 2004. – Mode of access: <https://www.gesetze-im-internet.de/ggart45cg/BJNR019210975.html> (date of access: 15.05.2023)
65. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Electronic resource] : of 23.05.1949 : as of 19 December 2022. – Mode of access: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (date of access: 15.05.2023)
66. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages [Electronic resource] : of 25.06.1980 : as of 15 December 2022. – Mode of access: https://www.gesetze-im-internet.de/btgo_1980/BJNR012380980.html (date of access: 15.05.2023)
67. Finland. Constitution Act of Finland. / Finland. – Helsinki : Parliament of Finland, 1984. – 60 p.
68. Finnish Citizen's Initiative – Participedia [Electronic resource] // Participedia. – Mode of access: <https://participedia.net/method/5413> (date of access: 15.05.2023)
69. Недбай В.В. Народні петиції в політико-правовій системі: зарубіжний досвід. Юридичний науковий електронний журнал. 2014. № 6. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2014/6_2014.pdf
70. Нестерович В. Інституційне утвордження електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду. Журнал Верховної Ради України «Віче». №22 (листопад 2015). URL: <http://www.viche.info/journal/5005/>

- 71.Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI : станом на 31 берез. 2023 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 01.05.2023)
- 72.Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1093-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1093-19#Text> (дата звернення: 14.05.2023).
- 73.Про затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 р. № 564 : станом на 16 берез. 2022 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2016-п#Text> (дата звернення: 14.06.2023)
- 74.Деякі питання Єдиної системи опрацювання звернень [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976 : станом на 17 серп. 2022 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-п#Text> (дата звернення: 29.04.2023);
- 75.Деякі питання державної установи «Урядовий контактний центр» [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.02.2020 р. № 91 : станом на 22 груд. 2020 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/91-2020-п#Text> (дата звернення: 29.04.2023);
- 76.Урядовий контактний центр » [Електронний ресурс] // Урядовий контактний центр ». – Режим доступу: <https://ukc.gov.ua/> (дата звернення: 06.06.2023)
- 77.Перелік органів виконавчої влади [Електронний ресурс] // Веб-сайт Кабінету Міністрів України. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/catalog> (дата звернення: 01.06.2023)

78. Питання оплати праці працівників державних органів [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 18.01.2017 р. № 15 : станом на 17 січ. 2023 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-p#Text> (дата звернення: 29.04.2023)
79. Статистичні дані про склад державних службовців станом на 31.03.2023 [Електронний ресурс] // НАДС. – Режим доступу: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D0%BA%D0%B0_1%D0%BA%D0%B2_2023.pdf (дата звернення: 01.06.2023)
80. Кодекс законів про працю України : Затверджений Законом від 10 грудня 1971 року. Офіційний текст із змінами і доповненнями за станом на. – Київ : Україна, 1996. – 125 с.
81. <https://jurliga.ligazakon.net/>. Скорочення держслужбовців: в чому полягає нова ініціатива Кабміну та чого очікувати? | ЮРЛІГА [Електронний ресурс] / <https://jurliga.ligazakon.net/> // ЮРЛІГА. – Режим доступу: https://jurliga.ligazakon.net/news/213595_skorochennya-derzhsluzhbovtsv-v-chomu-polyaga-nova-ntsativa-kabmnu-ta-chogo-ochkuvati#:~:text=Відповідно%20до%20презентації%20Мінцифри,%20за,до%202,7%20тис%20осіб (дата звернення: 14.05.2023)
82. Тарануха В.П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2003. 20 с.
83. Місія, візія, цінності – короткі визначення [Електронний ресурс] // Дія.Бізнес – Головна сторінка. – Режим доступу: <https://business.diia.gov.ua/handbook/marketing/misia-vizia-cinnosti-kоротki-viznacenna> (дата звернення: 14.05.2023).

84. Стратегічне планування. Навчальний посібник/ О.Берданова, В.Вакуленко, В.Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008. – 138 с. ISBN 978-966-8445-83-5
85. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 212 с.
86. Котляревська Г. Адміністративно-правове забезпечення механізму звернення громадян в Україні [Електронний ресурс] : дисертація / Котляревська Анна. – Запоріжжя, 2020. – 430 с. – Режим доступу: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2020/Kotliarevska.pdf (дата звернення: 15.05.2023).

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А.1

Загальні дані стосовно опрацювання звернень громадян органами виконавчої влади та розрахунки до них за даними опитування у межах дослідження						
№	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1	1219536	1354320	1318140	1422144	1237356	243756
2	330156	530172	401976	439236	313632	58212
3	235548	215244	221508	223668	142452	29268
4	98064	95040	162108	245052	177660	31968
5	263628	278856	466992	532116	358884	23004
6	364500	328968	645516	1416960	1011204	148608
7	86616	90504	24516	6480	16416	756
8	25704	277	264	413	369	137
9	50436	46764	56376	64692	45468	8208
10	0	0	432	0	0	0
11	42768	40068	23544	9288	50652	4536
12	0	0	0	864	756	108
13	541728	561492	666144	726624	510948	50760
14	28728	13716	37908	24516	25056	1620
15	31752	30024	79704	102276	60048	3780
16	108	108	60804	81864	33480	2376
17	15876	17928	13932	14796	13284	3132
18	216	216	972	1188	1080	216
19	540	540	324	432	540	216
20	405648	429408	630504	553608	374652	25272
21	85428	64692	90504	125388	54972	12420
22	грн.61,220,70	грн.67,986,86 4	грн.66,170,62 8	грн.71,391,62 9	грн.62,115,27 1	грн.12,236,55 1
23	108					

1. Надійшло до органів виконавчої влади за 1 рік загалом;
2. Переслано органом виконавчої влади звернень за належністю;
3. Отримано від інших органів державної влади звернень за належністю;
4. Отримано від Урядового контактного центру;
5. Отримано поштою;
6. Отримано телефоном;
7. Отримано через прийом громадян;
8. Розглянуто невідкладно;
9. Розглянуто протягом місячного строку;
10. Розглянуто з подовженням строку розгляду;
11. Розглянуто з порушенням строку розгляду;
12. Розглянуто за скороченим строком;
13. Заяви;
14. Пропозиції (клопотання);
15. Скарги;
16. Заяви на отримання безоплатної первинної правової допомоги;
17. Virішено питання позитивно;
18. Virішено питання негативно;
19. Взято питання до відома;
20. Надано роз'яснення;
21. Повторне звернення
22. Приблизні середні загальні річні витрати Державного бюджету України на опрацювання звернень громадян в межах органів виконавчої влади;
23. Загальна кількість досліджуваних органів виконавчої влади.

Таблиця А.2

№	Дані					
	стосовно опрацювання звернень громадян, які припадають на один орган виконавчої влади, та розрахунки до них за підсумками опитування у межах дослідження					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1	11292	12540	12205	13168	11457	2257
2	3057	4909	3722	4067	2904	539
3	2181	1993	2051	2071	1319	271
4	908	880	1501	2269	1645	296
5	2441	2582	4324	4927	3323	213
6	3375	3046	5977	13120	9363	1376
7	802	838	227	60	152	7
8	238	277	264	413	369	137
9	467	433	522	599	421	76
10	0	0	4	0	0	0

11	396	371	218	86	469	42
12	0	0	0	8	7	1
13	5016	5199	6168	6728	4731	470
14	266	127	351	227	232	15
15	294	278	738	947	556	35
16	1	1	563	758	310	22
17	147	166	129	137	123	29
18	2	2	9	11	10	2
19	5	5	3	4	5	2
20	3756	3976	5838	5126	3469	234
21	791	599	838	1161	509	115
22	грн.566,859.0 00	грн.629,508.0 00	грн.612,691.0 00	грн.661,034.0 00	грн.575,142.0 00	грн.113,302.0 00

1. Надійшло до органів виконавчої влади за 1 рік загалом;
2. Переслано органом виконавчої влади звернень за належністю;
3. Отримано від інших органів державної влади звернень за належністю;
4. Отримано від Урядового контактного центру;
5. Отримано поштою;
6. Отримано телефоном;
7. Отримано через прийом громадян;
8. Розглянуто невідкладно;
9. Розглянуто протягом місячного строку;
10. Розглянуто з подовженням строку розгляду;
11. Розглянуто з порушенням строку розгляду;
12. Розглянуто за скороченим строком;
13. Заяви;
14. Пропозиції (клопотання);
15. Скарги;
16. Заяви на отримання безоплатної первинної правової допомоги;
17. Вирішено питання позитивно;
18. Вирішено питання негативно;
19. Взято питання до відома;
20. Надано роз'яснення;
21. Повторне звернення;
22. Приблизні середні загальні річні витрати Державного бюджету України на опрацювання звернень громадян в межах органів виконавчої влади.

Таблиця Б.1

Абревіація факторів	Вплив на механізми опрацювання звернень громадян	Оцінка впливу фактора
Р – політичні	Правовий режим воєнного стану, запроваджений у відповідь на повномасштабну агресію РФ проти України, встановлює низку обмежень на здійснення політичної діяльності та участь в управлінні державними справами, обмежує доступ до окремих категорій інформації та звужує права громадян на звернення до держави	3
	Наявність політичної волі та декларацій курсу на проведення реформи державного управління, яка, зокрема, зачіпатиме питання кількості державних службовців, оплати їх праці, а також функцій та структури органів виконавчої влади	2
	Стратегічний курс держави на здобуття статусу країни-члена ЄС зумовлює потребу в узгодженні практик опрацювання звернень громадян в Україні з принципами Good governance	1
Е – економічні	Обмеження рівня державного фінансування на тлі повномасштабної війни органів виконавчої влади впливає на те, наскільки ефективно та, часто, результативно вони можуть обробляти звернення громадян. За зменшення бюджету може статися скорочення персоналу, що може призвести до збільшення часу на обробку звернень або до зниження якості відповідей.	3
	Загальна економічна ситуація та підвищення рівня інфляції може впливати на звернення громадян. Наприклад, в періоди економічної нестабільності може зрости кількість звернень, пов'язаних з соціально-економічними питаннями, що збільшує навантаження на відповідні органи. Крім цього, кризові явища в економіці негативно впливають на перспективи удосконалення механізмів опрацювання звернень за допомогою впровадження вартісних ІТ-рішень	1
	На можливість держави забезпечувати належне опрацювання звернень громадян впливає надходження іноземної та міжнародної допомоги, інвестицій або грантів, спрямованих на розвиток та підтримку державного управління, вони можуть сприяти поліпшенню процедур опрацювання звернень та розвитку інфраструктури.	2
S – соціальні	Рівень освіченості населення, вміння користуватися електронними системами та цифрова грамотність, соціальна активність громадян сприяють інтересу та застосуванню такого інструменту як звернення. В Україні понад 70% населення мають вищу освіту, відповідно до стратегії розвитку вищої	2

	освіти, що також відбивається на поданні та опрацюванні звернень, питаннях, з якими звертаються громадяни	
	Вік, стать, рід зайнятості, рівень благополуччя, інші демографічні та економічні характеристики населення можуть впливати на специфіку звернень громадян, їх кількість та форму. Так, за даними дослідження, переважна кількість звернень громадян подається особами чоловічої статі, а за віком – особами у віковій категорії – 30-45, 45+ років	1
	Вплив також справляють соціокультурні норми та особливості національної ментальності. Так, у деяких культурах може бути менш прийнятно критикувати уряд або звертатися з скаргами. Також соціокультурні норми можуть впливати на способи, якими громадяни вважають за доцільне звертатися до урядових органів. В Україні, внаслідок понад 300-річної окупації та боротьби за відновлення національної державності сформувалося негативне упередження до органів публічної влади та їх посадових осіб, що відбивається на змісті, формі та кількості звернень, зокрема, скарг. З іншого боку, вплив справляє нав'язана окупаційним режимом СРСР цінність колективізму та патерналізму.	1
	Рівень безробіття може вплинути на кількість звернень до органів виконавчої влади, оскільки безробітні особи можуть частіше звертатися до органів виконавчої влади з питань соціального захисту.	1
Т – технологічні	Рівень технологічного розвитку в країні, можливість використання сучасних технологій для опрацювання звернень громадян. В Україні з 2019 р. результативно реалізується державна політика цифрової трансформації держави та публічних послуг під Егідою Мінцифри. Зокрема, не може обійти цифровізація процедури подання та опрацювання звернень громадян.	2
	Рівень доступу до Інтернету та сучасних технологій може впливати на те, як громадяни звертаються до уряду, а також на їхню здатність використовувати онлайн-сервіси. За свідченням Міністра цифрової трансформації України у 2022 році, за два найближчі роки 95% транспортної інфраструктури та населених пунктів України будуть зі швидкісним інтернетом, що свідчить про відповідний курс на підвищення рівня доступності Інтернету.	1
	Разом із цифровізацією приходить необхідність в забезпеченні належного рівня кібербезпеки. Уряду потрібно захистити інформацію, яку громадяни подають у межах звернення, що може вимагати додаткових ресурсів.	2
	Розвиток AI може значно збільшити ефективність обробки звернень громадян, проте може також викликати ризики щодо	2

	захисту приватності даних та забезпечення безпеки. В Україні навіть створена концепція розвитку штучного інтелекту, яка демонструє наявність політичної волі на впровадження цих технологій	
Л – юридичні	Правовий режим воєнного стану, запроваджений у відповідь на повномасштабну агресію РФ проти України, встановлює низку правових обмежень, зокрема, стосовно припинення проведення прийому громадян органами влади, обмеження доступу до низки відкритих даних та публічної інформації, свободи слова тощо	3
	Україна є стороною ряду міжнародних договорів, які можуть впливати на права та обов'язки громадян при зверненні до урядових установ, особливо в контексті євроінтеграційних процесів.	2
	В Україні набуває чинності Закон України «Про адміністративну процедуру», який запроваджує низку новел в процесах опрацювання звернень, насамперед, у вигляді скарг на дії чи бездіяльність органів влади, а також на їх рішення	1
	Україна має обов'язок здійснити адаптацію законодавства до вимог <i>Acquis communautaire</i> ЄС	2
Е – екологічні	Зміна екологічної ситуації та екологічні інциденти, зокрема, внаслідок антропогенного і техногенного впливів, а, особливо, на тлі руйнування представниками терористичної організації «ІДІЛ» дамби Каховської ГЕС, спричинила інтенсифікацію взаємодій громадян з державою, а також потребу в відповідному реагуванні з боку органів влади на кризову ситуацію.	3
	Зміна клімату може призвести до серії негативних подій, таких як засухи, підтоплення, збільшення температури, що в свою чергу може викликати збільшення кількості звернень від громадян, які були негативно вражені цими явищами.	2
	Необхідність приведення державної екологічної політики у відповідність до політики «Зеленого курсу» ЄС, що потягне за собою інтенсифікацію взаємодії з ГО та бізнесом	1
1 – мало впливає; 2 – помірно впливає; 3 – сильно впливає.		

Таблиця Б.2

№	Найменування недоліку	Оцінка впливу	Причини	Передумови
1	Ресурсоемність адміністрування існуючих механізмів опрацювання звернень громадян	3	відсутність належної пріоритезації звернень, відсутність розмежування порядку опрацювання звернень з публічних питань та індивідуальних, завелика кількість звернень громадян з типових питань	Значна кількість звернень, велика кількість законодавчих вимог до опрацювання, недостатня кількість працівників для забезпечення належного опрацювання, брак часу, наявність пріоритетних напрямів роботи в межах компетенції
2	Брак автоматизації в системі опрацювання звернень громадян	2	Відсутність відповідного режиму правового регулювання та належної інформаційної інфраструктури: технологічної бази та відповідних інформаційних систем	Відсутність бачення реформування системи опрацювання звернень громадян, а також візії комунікації держави та громадянина загалом. Брак фінансування на впровадження ІТ-систем, відсутність ініціативи до змін
3	Обмеженість доступу до інформації про можливості реалізації права на звернення	1	Неналежна публічна комунікація органів виконавчої влади стосовно можливостей подати звернення. Зокрема, у вигляді відсутності належного пояснення на офіційних веб-сайтах. Часто інформація про право на звернення та процедуру його реалізації не є доступною для громадян.	Недостатнє розуміння та поінформованість громадян про свої права: Брак усвідомлення громадянами свого права на звернення та недостатня інформованість про процедуру його реалізації, які приводять до обмеженого доступу до інформації та труднощів з реалізацією права на звернення

4	Відсутність належної комунікації між автором звернення та суб'єктом розгляду звернення	2	Відсутність чітких процедур, стандартів та відповідних вимог для комунікації між автором звернення та суб'єктом розгляду звернення. Обмеження в умовах воєнного стану. Це стосується, насамперед, можливості подати звернення шляхом прийому громадян, а також участі автора в опрацюванні звернення органом виконавчої влади. Слабкий інтерес до управління державними справами з боку громадян, ризик зловживань правом на звернення.	Ресурсоемність існуючих механізмів опрацювання звернень. Незаінтересованість посадових осіб органів виконавчої влади у залученні громадян до опрацювання питань, окреслених ними у зверненнях, оскільки це може як полегшити, так і ускладнити їм їх роботу
5	Ускладнена можливість реалізувати похідні права до права на звернення	1	Відсутність законодавчих вимог, інституційної спроможності, відповідної управлінської практики та належної кваліфікації у працівників органу, яка уможливила б їх увагу до забезпечення реалізації похідних прав.	Відсутність належного інтересу та приділення уваги з боку держави щодо реалізації похідних прав через звернення. Ресурсоемність існуючих механізмів опрацювання звернень, низький рівень інституційної спроможності на «вихід за рамки»
6	Неврегульованість питання з форматом відповіді на звернення	1	Відсутність чітких стандартів: відсутність чітких стандартів або нормативних вимог щодо формату та змісту відповіді на звернення громадян ускладнює її опрацювання та може призводити до труднощів у роботі з відповіддю, її розглядом та отриманням	Недостатня увага до важливості визначеного формату відповідей. Покладання надії на добросовісність суб'єктів розгляду звернення. Технічні та інші обмеження.

7	Формальність відповіді та складність у розумінні її змісту з огляду на складність професійного стилю мовлення державних службовців	1	Професійний жаргон та складний юридичний стиль мовлення: державні службовці, опрацьовуючи звернення громадян, можуть використовувати професійну термінологію та складність мовлення, яка важко зрозуміла для звичайних громадян.	Звички, усталена практика, норми діловодства та офіційно-ділового листування, юридико-центричність та акто-центричність вітчизняного публічного управління, які також вплинули на стиль офіційної комунікації органів виконавчої влади
8	Неузгодженість із іншими суміжними правовими та управлінськими інститутами звернень	2	Відсутність погоджених нормативно-правових актів про звернення громадян, запити на інформацію та на безоплатну правову допомогу. Недостатня координація та узгодженість між різними правовими та управлінськими інститутами. Відсутність узгоджених правил та процедур.	Роздрібненість законодавства та відсутність єдиної візії організації комунікації держави та громадянина. Складність ухвалення змін до законів, суперечності політичних інтересів та позицій стейкхолдерів, які вилилися в колізії та неузгодженості. Ухвалення актів без належного узгодження з іншими актами через політичну доцільність чи на виконання вимог міжнародних зобов'язань
9	Обмеженість через надмірний нормативно-регулятивний вплив у ході опрацювання звернень	2	Нерівномірне регулювання процесів опрацювання звернень: десь занадто деталізовано, а десь не встановлено правового регулювання	Необхідність обмежити дискрецію посадових осіб органів виконавчої влади
10	Високий рівень дискреції з боку відповідальних виконавців опрацювання звернень громадян	2	Відповідний режим правового регулювання, який встановлюється на рівні принципів, але не чітких вказівок та рамок	Неможливість належно зарегулювати та стандартизувати доволі творчий процес дослідження звернення та ухвалення за його підсумками рішень

11	Неефективність інституту відповідальності та заходів контролю у сфері звернень громадян	2	Відповідний режим правового регулювання: відсутність чітких діючих інструментів та санкцій за порушення законодавства у сфері звернення громадян та притягнення до відповідальності	Сприйняття порушення законодавства у сфері звернення громадян як малозначного, встановлення реального покарання за яке вважається є більшим ризиком, аніж його відсутність, для стейкгодерів
12	Можливість для зловживань з боку громадян у межах існуючих механізмів опрацювання	2	Відповідний режим правового регулювання: за якого громадяни мають абсолютне право на звернення з окремими винятками, тому можуть ним зловживати.	Необхідність уникнення надмірних обмежень та ускладнень для громадянина в ході реалізації ним права на звернення, щоб зменшити кількість моментів, де органи влади можуть цьому завадити
13	Недостатня поінформованість громадян про межі компетенції та підлеглість органів влади	1	Ускладнений доступ до інформації про сферу діяльності органів влади, а також неналежна комунікаційна діяльність органів, оскільки ті нерезультативно розповідають про роботу свого органу та завдання, які перед ним стоять	Складність адміністративної системи України, низький рівень інституційної спроможності органів влади реалізувати якісну іміджеву комунікацію
14	Відсутність уніфікованої платформи та стандартизованої форми звернень	1	Складність координації та узгодження з метою уніфікації та стандартизації усієї множини варіацій звернень, а також відсутність зацікавленості та політичної волі стосовно створення такої платформи	Необхідність уникнення надмірних обмежень та ускладнень для громадянина в ході реалізації ним права на звернення, щоб зменшити кількість моментів, де органи влади можуть цьому завадити

15	Відсутність діючої системи пріоритезації і ранжування звернень громадян за ступенем важливості	2	Відповідний режим правового регулювання: передбачено ранжування звернень за їх важливістю за статусом автора звернення (наприклад, особа з інвалідністю) чи за мотивованим проханням автора про невідкладність розгляду. Однак, як показує практика, це не працює, органи, часто, навіть обліку таких звернень не роблять. Відсутність відповідного прямого регулювання на підзаконному рівні, а також незаінтересованість органів влади ускладнювати процеси опрацювання звернень	Недостатнє усвідомлення важливості пріоритезації, відсутність належної аналітики та інструментів для оцінки важливості звернень, складність адміністрування системи звернень громадян з відповідним ранжуванням, відсутність необхідного для ранжування апаратного та програмного забезпечення
16	Недостатня захищеність персональних даних автора звернення та конфіденційної інформації	2	Відповідне правове регулювання, за якого на всіх етапах опрацювання звернення уся надана автором інформація доступна всім посадовим особам, які беруть участь в ньому. Найімовірніше, такий режим має спрощувати опрацювання звернень громадян, уникаючи необхідності шифрувати персональні дані чи надану конфіденційну інформацію	Недостатнє усвідомлення та гострота проблематики захисту персональних даних, недостатня регулятивна база для захисту чутливої інформації від зловживань з боку посадових осіб, а також намагання спростити обтяжену процедурами та вимогами систему опрацювання звернень громадян
17	Відсутність чіткого механізму обробки складних або спірних питань в зверненнях громадян (зокрема, колегіального)	2	Відсутність відповідного правового регулювання, стандартів та процедур для вирішення складних або спірних питань у зверненнях громадян, зокрема, колегіально. Намагання не ускладнювати систему опрацювання звернень, зменшити кількість задіяних в опрацюванні осіб та інших	Ресурсоємність існуючих механізмів опрацювання звернень, низький рівень інституційної спроможності

			ресурсів	
18	Відсутність реальної відповідальності за зміст звернення з боку громадянина	2	Відсутність відповідного правового регулювання, спрямованого на притягнення до певного виду юридичної відповідальності, а також відповідної практики правозастосування	Сприйняття порушення законодавства у сфері звернення громадян як малозначного, встановлення реального покарання за яке вважається є більшим ризиком, аніж його відсутність, для стейкгодерів
19	Недостатня координація між різними органами виконавчої влади за напрямом опрацювання	1	Відповідний режим правового регулювання. Намагання всіляко ізолювати органи виконавчої влади одне від одного стосовно опрацювання звернень громадян, аби уникнути додаткового навантаження на апарат	Ресурсоємність існуючих механізмів опрацювання звернень, низький рівень інституційної спроможності, незаінтересованість в додатковому навантаженні в рамках опрацювання звернень, небажання взаємодіяти та координувати діяльність в межах таких вузьких адмінпроцесів
20	Неврахування в існуючих механізмах опрацювання звернень громадян можливості вразливих груп населення	2	Відсутній відповідний режим правового регулювання: як наслідок, спеціальний механізм та підхід, спрямований на врахування потреб та особливостей вразливих груп населення у ході опрацювання звернень громадян. Намагання уникнути додаткового навантаження на апарат.	Ресурсоємність існуючих механізмів опрацювання звернень, низький рівень інституційної спроможності. Низький рівень усвідомлення та розуміння гостроти проблем з доступом вразливих груп населення до органів виконавчої влади за допомогою звернень.
21	Відсутність можливості громадян оцінити результат опрацювання їх звернення	3	Відсутній відповідний режим правового регулювання. Відсутнє необхідне апаратне і програмне забезпечення для обміну, зокрема, відомостями стосовно оцінки	Ресурсоємність процесу опрацювання звернень, а також брак обсягів поточних видатків на це. Недостатнє розуміння важливості оцінки результатів та зворотного

			<p>громадянами результатів опрацювання їх звернень; Небажання ускладнювати і без того ресурсоємний процес опрацювання звернення низкою додаткових процесів. Відсутність заінтересованості у політичній еліті в установленні додатково важелю впливу громадськості на органи влади. Слабкий інтерес до управління державними справами з боку громадян, ризик зловживань правом на звернення.</p>	<p>зв'язку від громадян. низький рівень інституційної спроможності та рішучості до змін. Відсутність єдиної візії комунікації держави та громадянина, зокрема, за допомогою звернень. Технічні обмеження, які вимагають додаткових видатків.</p>
22	Відсутність дієвої системи аналізу та узагальнення змісту звернень	1	Відсутність відповідних аналітичних інструментів: насамперед методологій, персоналу та програмного забезпечення	<p>Ресурсоємність існуючих механізмів опрацювання звернень, низький рівень інституційної спроможності. Неготовність до змін, низький рівень ініціативності на рівні органів виконавчої влади, низка законодавчих обмежень, брак технологічної підтримки</p>
23	Відсутність належної мотивації та системи стимулів для державних службовців розглядати звернення	3	<p>Відсутній відповідний режим правового регулювання, за якого можлива взагалі система інструментів мотивації державних службовців розглядати звернення результативніше, ефективніше та якісніше. Намагання уникнути додаткових видатків на оплату праці за рахунок впровадження таких стимулів, а також небажання втрати керівництвом органу можливості в ручному</p>	<p>Акцент на покаранні, а не на заохоченні найбільш ефективних державних службовців у межах існуючої організаційної культури в державному секторі, позиціонування ефективного виконання своїх посадових обов'язків на державній службі, як чогось належного з огляду на ідею служіння</p>

			<p>режимі на власний розсуд перерозподіляти обсяги окремих складових оплати праці державних службовців; Фактична неперіоритетність для політичної еліти питань якості опрацювання звернень громадян.</p> <p>Слабкий інтерес до управління державними справами з боку громадян, ризик зловживань правом на звернення.</p>	
24	<p>Відсутність спеціального порядку оперативного опрацювання звернень громадян в умовах надзвичайної ситуації</p>	3	<p>Відсутній відповідний режим правового регулювання, за якого реально діє порядок невідкладного опрацювання звернень.</p> <p>Відсутність діючої системи пріоритезації та ранжування звернень, за якою б звернення, які вимагають негайного реагування, були б розглянуті пріоритетно швидко та якісно.</p> <p>Недостатнє забезпечення ресурсами (час, люди, технічні засоби) для оперативного розгляду звернень.</p> <p>Брак координації дій між різними державними органами та структурами у випадку надзвичайних ситуацій у межах системи цивільного захисту.</p> <p>Існування систем прийому негайних звернень на «гарячі лінії» як це реалізовано в Національній поліції України, ДСНС, яка могла б виконувати функції з прийому звернень.</p>	<p>Поширеність практики організації оперативної комунікації з громадянами без здійснення відповідного правового регулювання.</p> <p>Намагання не ускладнювати і так обтяжений процедурно алгоритм та систему опрацювання звернень громадян.</p>

25	Більшість звернень, які стосуються публічних питань, не розглядаються належно та рідко вирішуються позитивно	1	<p>Відсутність відповідної політичної волі, а також зацікавленості у державного службовця, який здійснює опрацювання звернення, зацікавленості у забезпеченні вирішення питань, відображених у зверненні, оскільки це збільшить навантаження на нього та на весь орган загалом в умовах наявності багатьох інших напрямів роботи, крім звернень, які вважаються менш пріоритетними.</p> <p>Слабкий інтерес до управління державними справами з боку громадян, ризик зловживань правом на звернення.</p>	Ресурсоємність існуючих механізмів опрацювання звернень. Низький рівень ініціативності та відповідальності за опрацювання звернень, велике навантаження на рівні органів виконавчої влади на тлі браку ресурсів.
26	Труднощі в ідентифікації громадян, які спрямовують звернення до органів виконавчої влади	1	<p>Відсутній відповідний режим правового регулювання, за якого встановлюється необхідність та порядок перевірки особистості автора звернення. Побоювання стосовно конфіденційності та захисту персональних даних.</p> <p>Обстоювання права по факту на анонімізоване звернення під іншим іменем для захисту від можливих переслідувань.</p> <p>Слабкий інтерес до управління державними справами з боку громадян, ризик зловживань правом на звернення.</p>	Ресурсоємність існуючих механізмів опрацювання звернень. Намагання уникнути додаткового кроку в межах і так обтяжених алгоритмів опрацювання звернень громадян як ідентифікація та верифікація осіб авторів звернення. Технічна складність реалізації автоматичної авторизації автора звернення. Страх перед переслідуваннями з боку представників органів влади внаслідок подання звернень.
27	Неповноцінність наявної класифікації форм звернень	1	Встановлений режим правового регулювання не передбачає інших видів звернень, хоч і наявний режим не вичерпує усіх можливих форм та змісту	Складність внесення змін до законодавства. Намагання уникнути ускладнення адміністрування процесів, пов'язаних зі

			комунікації громадянина з державою, зокрема в частині висловлення зауважень.	зверненнями громадян.
1 – слабо впливає; 2 – помірно впливає; 3 – сильно впливає.				

Таблиця Б.3

№	Найменування причини/передумови	Оцінка впливу	Оцінка частоти
1	Ресурсоємність існуючих механізмів опрацювання звернень.	3	3
2	Відсутній відповідний режим правового регулювання	2	3
3	Обтяженість опрацювання звернень громадян процедурами	2	2
4	Слабкий інтерес до управління державними справами з боку громадян, ризик зловживань правом на звернення	2	3
5	Обмеженість ресурсів, зокрема людських, неспроможність ефективно опрацьовувати всі звернення	2	2
6	Ризики незаконного використання та обробки персональних даних та конфіденційної інформації	2	2
7	Намагання оптимізувати процеси опрацювання звернень	2	2
8	Відсутність необхідної кваліфікації у працівників органу	2	2
9	Відсутність досвіду та усталеної управлінської практики	1	2
10	Неналежна комунікація органів виконавчої влади	2	1
11	Незаінтересованість посадовців, відсутність розуміння актуальності певних питань з їх боку	1	1
12	Непоінформованість чи не належна підготовка громадян до взаємодії з органом влади	1	1
1 – слабо впливає/низька частота; 2 – помірно впливає/середня частота; 3 – сильно впливає/висока частота.			

Таблиця Б.4

№	Зміст цілі	№	Строк	Показники ефективності/результативності
А	Знизити рівень ресурсоемності існуючих механізмів опрацювання звернень	A1	1 рік	Знижено трансформаційні витрати процесу опрацювання звернень на 20%;
		A2		Знижено транзакційні витрати процесу опрацювання звернень на 50%;
		A3	2 роки	Зменшено середню кількість державних службовців в органі виконавчої влади, які переважно відповідають за опрацювання звернень громадян, на 40%
		A4		Зменшити середню кількість звернень до одного державного службовця на 20%;
		A5		Зменшено середній річний обсяг витрат Державного бюджету України на опрацювання 1 звернення на 20%;
Б	Зменшити навантаження зверненнями на органи виконавчої влади	B1	1 рік	Підвищено відсоток звернень, які були відповідно класифіковані та спрямовані компетентним органам виконавчої влади для подальшого розгляду, на 40%
		B2	2 роки	Зменшено річну кількість поданих повторних звернень до органів виконавчої влади на 50%
		B3		Зменшено кількість надходжень до органів влади звернень громадян з публічних питань на 50%
		B4		Зменшити кількість типових звернень з одного питання на 30%
		B5		Зменшено кількість надходжень до органів влади звернень громадян з індивідуальних питань на 20%
В	Автоматизувати та інформатизувати процеси, пов'язані з опрацюванням звернень громадян	V1	Пів року	Підвищено кількість звернень, поданих за допомогою засобів мережі Інтернет (е-пошта, веб-портал, Дія) на 30%
		V2	1 рік	Автоматизовано не менше 15% процесів, спрямованих на опрацювання звернень громадян
		V3	2 роки	Надано зворотній зв'язок громадянами за підсумками опрацювання звернень 30% органами влади
		V4	1 рік	Кількість державних службовців, які пройшли

				навчання та сертифікацію для роботи за новим режимом правового регулювання, не менше 20%
Г	Підвищити якість реагування органів виконавчої влади за підсумками розгляду	Г1	2 роки	Зменшено річну кількість випадків розгляду звернень громадян, які містять ознаки зловживань, порушення вимог до змісту чи форми звернення, або «зверненневого спаму» на 90%
		Г2	1 рік	Підвищено кількість звернень, розглянутих невідкладно на 80% у разі мотивованого прохання автора, або у разі пріоритетності
		Г3		Зменшено відсоток відмов у розгляді та повернень звернень автору на 30%
		Г4	2 роки	Підвищено рівень задоволеності громадян за підсумками опрацювання органом влади поданого звернення на 30%
		Г5		Зменшено кількість звернень, які були розглянуті органами виконавчої влади з порушенням строку на 50%
		Г6		Підвищено кількість звернень, питання в яких було «вирішено позитивно» за підсумками розгляду органами виконавчої влади на 40%
Г	Підвищити рівень поінформованості та заінтересованості громадян стосовно подання звернень	Г1	Пів року	Відновлено можливість подавати звернення громадян у порядку особистого прийому
		Г2	1 рік	Підвищено кількість випадків, коли громадяни використовували надані вперед інформаційні ресурси перед тим, як надсилати звернення, на 30%.
		Г3	2 роки	Відвідуваність єдиного державного порталу публічних знань становить понад 2 млн. відвідувачів щорічно
		Г4	1 рік	Підвищено рівень обізнаності громадян про структуру та функції органів виконавчої влади та можливість звернення до них на 30%
Д	Захистити додатково від незаконного використання та обробки персональні даних та конфіденційну інформацію	Д1	2 роки	Зменшено кількість випадків порушення захисту персональних даних на 80%;
		Д2	Пів року	Обмежено кількість державних службовців, які мають доступ до персональних даних та конфіденційної інформації, пов'язаної зі зверненнями громадян, на 80%;
		Д3	1 рік	Зменшено кількість скарг та звернень щодо

				порушень приватності на 70%;
		Д4		Всі державні службовці, які мають доступ до персональних даних та конфіденційної інформації, пройшли навчання з безпеки даних;
		Д5		Всі системи, де зберігаються персональні дані та конфіденційна інформація, відповідають стандартам безпеки ISO 27001;
Е	Забезпечити доступність та зручність подачі звернень для всіх громадян, зокрема, для осіб з інвалідністю та для осіб, що живуть в віддалених регіонах	Е1	1 рік	100% державних веб-сайтів для подачі звернень відповідають стандартам доступності Всесвітньої мережі (WCAG) 2.1 рівня AA
		Е2	Пів року	Проведено аудит 100% сайтів органів виконавчої влади з метою виявлення проблем доступності та зручності для подачі звернень і розроблено план їх усунення.
		Е3	1 рік	Збільшення відсотка веб-сайтів органів виконавчої влади, що пропонують можливості подати звернення за допомогою спеціальних онлайн-чатів або відео-консультації для осіб з вадами слуху чи мови, до 75%.
Є	Адаптувати законодавство України у сфері звернень громадян до законодавства країн ЄС	Є1	2 роки	Забезпечено 100% відповідність нормам Генерального регламенту щодо захисту даних (GDPR) та інших відповідних законодавчих актів.
		Є2		100 % норм законодавства України у сфері звернення громадян гармонізовано з європейськими стандартами у сфері звернень громадян;
		Є3	1 рік	Проведено не менше 3 консультацій з експертами та представниками інституцій ЄС щодо адаптації законодавства у сфері звернень громадян;
		Є4		Забезпечено позитивну оцінку процесу адаптації законодавства у сфері звернень громадян до стандартів ЄС від 80% міжнародних організацій або експертних груп;
		Є5		Організовано та проведено не менше 2 навчальних семінарів для державних службовців з питань адаптації законодавства у сфері звернень громадян до стандартів ЄС
Ж	Підвищити рівень вмотивованості	Ж1	Пів року	Підвищено рівень зацікавленості державних службовців в результатах своєї роботи (визначено через опитування) на 30% від

державних службовців щодо належного опрацювання звернень громадян			початкового рівня;
	Ж2	1 рік	Підвищено рівень схвалення встановлених механізмів опрацювання звернень громадян державними службовцями, які відповідають за опрацювання звернень, на 20%
	Ж3		30% державних службовців, які відповідальні за роботу зі зверненнями громадян, отримали фінансові стимули як заохочення внаслідок належного опрацювання звернень громадян
	Ж4		10% державних службовців, які відповідальні за роботу зі зверненнями громадян, отримали фінансові стимули як заохочення внаслідок отримання високої оцінки відповіді та вжитих заходів за підсумками розгляду через систему зворотнього зв'язку від громадян

Таблиця Б.5

№ інструмента	Оцінка впливовості	Оцінка ресурсоемності
А1	3	3
А2	2	3
А3	1	1
А4	2	3
Б1	3	1
Б2	3	1
Б3	3	2
Б4	2	2
Б5	3	2
В1	3	3
В2	3	3
Г1	1	2
Г2	2	2

1 – мало впливає/низька ємність ресурсів;
2 – помірно впливає/середня ємність ресурсів;
3 – сильно впливає/висока ємність ресурсів.