

ЕЛЕКТРОНА ФОРМА ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ЯК ЕЛЕМЕНТ ІНСТИТУТУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

Аносенков А. А., Мукоїда Р. В.

Стаття присвячена дослідженню чинного законодавства в сфері звернень осіб та аналізу категорії електронне звернення громадян як вихідного поняття, що існує в сучасному механізмі регулювання суспільних відносин в мовах швидкого розвитку інформаційних технологій та діджиталізації елементів публічного адміністрування.

У статті встановлено, що наразі для підтримання швидкого та адресного зворотного зв'язку між громадянами та державою вітчизняним законодавцем було створено інститут звернення осіб, який являє собою адміністративний механізм, що регулює порядок звернень громадян, обробку цих звернень та прийняття за ними рішень відповідальними суб'єктами. Зазначено, що центральним нормативно-правовим актом інституту звернення громадян є закон України «про звернення громадян», який закріплює основні категорії цієї сфери. У статті зазначено, що Закон України «Про звернення громадян» закріплює наступні форми звернення: усна та письмова. Було встановлено, що в Законі України «Про звернення громадян» закріплено поняття електронного звернення громадян та ототожнено його із письмовою формою звернення. Було зазначено, що визначення, наведене у зазначеному вище законі є недоречним, оскільки воно не відповідає сучасному підходу вітчизняного законодавця щодо електронних документів, окрім того чинне визначення не може в подальшому слугувати основою для оновленого пласту законодавства, присвяченого зверненням осіб, у випадку збереження актуальних темпів діджиталізації механізму адміністративного управління в Україні. Було обґрунтовано необхідність змінити чинне законодавство, включивши у нього самостійне визначення електронного звернення та обов'язкові вимоги до нього, зокрема накладення електронного цифрового підпису. Було запропоновано визначення електронного звернення. Спираючись на аналіз чинного законодавства в сфері звернень осіб та на запропоноване визначення електронного звернення було запропоновано внести відповідні зміни до Закону України «Про звернення громадян».

Ключові слова: звернення громадян, електронні звернення, Закон України «Про звернення громадян», публічне адміністрування.

Anosienkov A. A., Mukoida R. V. Electronic form of citizens' appeals as an element of the institution of citizens' appeals

The article is dedicated to the study of current legislation in the field of citizen appeals and the analysis of the category of electronic citizen appeals as a fundamental concept within the modern mechanism of regulating public relations in the context of the rapid development of information technologies and the digitalization of public administration elements. The article establishes that, in order to maintain prompt and targeted feedback between citizens and the state, the domestic legislator has created the institution of citizen appeals, which represents an administrative mechanism regulating the procedure for citizen appeals, the processing of such appeals, and decision-making by responsible entities. It is noted that the central normative legal act of the institution of citizen appeals is the Law of Ukraine «On Citizen Appeals», which defines the key categories in this area. The article states that the Law of Ukraine «On Citizen Appeals» provides for the following forms of appeal: oral and written. It was found that the Law of Ukraine «On Citizen Appeals» includes the concept of electronic citizen appeals and equates it with the written form of appeal. It is noted that the definition provided in the aforementioned law is inappropriate, as it does not align with the modern approach of the domestic legislator concerning electronic documents. Furthermore, the current definition cannot serve as a basis for updated legislation dedicated to citizen appeals if the current pace of digitalization of the administrative management mechanism in Ukraine is maintained. The need to amend the current legislation was substantiated, including the introduction of a separate definition of electronic appeals and mandatory requirements for it, specifically the application of an electronic digital signature. A definition of an electronic appeal was proposed. Based on the analysis of current legislation in the field of citizen appeals and the proposed definition of electronic appeals, appropriate changes to the Law of Ukraine «On Citizen Appeals» were recommended.

Key words: citizen appeals, electronic appeals, Law of Ukraine «On Citizen Appeals», public administration.

Актуальність. Сучасна Україна, обираючи курс євроінтеграції, встановлює для себе необхідність визнання людини, а отже, й дотримання її прав і свобод найвищою цінністю. Розуміння ефективності державного механізму із забезпечення прав та свобод осіб приходить за умов наявності певних об'єктивних показників, які б відображали рівень задоволення потреб громадян та інших осіб. За таких умов, на перший план для держави виходить питання підтримання зворотного зв'язку із народом України. Із цього, очевидно постає необхідність впровадження певного механізму, який дозволив би особам безпосередньо звертатися до органів державної влади зі зверненнями різного характеру. Наразі в Україні діє такий механізм, який носить назву інститут звернення громадян, в основні якого лежить норма статті 40 Конституції України, яка закріплює право осіб 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 [1]. Однак, так чи інакше, настає момент, коли навіть найдієвіший правовий інститут потребує модернізації та інститут звернення громадян не є виключенням. Із появою нових сучасних технологій, які утворюють нові канали зв'язку між громадянами та державною владою з'являється необхідність у врегулюванні їх використання задля підвищення ефективності інституту звернення громадян. В цьому аспекті слід приділити увагу такому елементу інституту звернення громадян як електронне звернення громадян. Особливо актуальним це є в сучасних умовах збройної агресії РФ, коли для певної категорії населення єдиним можливим способом реалізувати своє конституційне право на звернення є використання електронних каналів зв'язку.

Питанню вдосконалення інституту звернення громадян свої праці присвячували наступні вітчизняні науковці: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Р.А. Калужний, З.Р. Кісіль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, О.І. Миколенко, Т.П. Мінка, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа та інші. Проте, з огляду на швидкість розвитку технологій та зміни навколишніх обставин, які потребують проактивного підходу щодо впровадження зазначених

технологій, вважаємо за необхідне провести релевантне дослідження, метою якого є аналіз актуального законодавства щодо форм звернень громадян, аналіз врегульованості електронних звернень, аналіз доцільності окремого врегулювання електронних звернень громадян, виділення поняття електронного звернення та надання пропозицій щодо внесення змін у чинне законодавство щодо електронних звернень громадян.

Демократичний вектор розвитку суспільства вимагає від держави встановлення певних правових механізмів, які дозволили б суспільству адресно виражати свої думки, невдоволення, пропозиції щодо тих чи інших дій представників влади. Відповідно до основних конституційних засад, Україна закріпила право на звернення. Виходячи з цього, з метою забезпечення цього права, було створено відповідний правовий механізм - інститут звернення. Він виступає гарантією реалізації права осіб на звернення та засобом захисту особами своїх прав, шляхом подання звернень із пропозиціями, скаргами до осіб або органів, які зобов'язані розглядати такі звернення. В основі зазначеного механізму лежить Закон України «Про звернення громадян» введений в дію Постановою Верховної Ради України № 394/96-ВР від 02.10.96 р. [2]. Саме він закріплює базові поняття зазначеного механізму та являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають під час взаємодії осіб із відповідальними суб'єктами щодо розгляду звернень осіб. Законодавцем зазначається, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб, відповідно до їх функціональних обов'язків, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх професійної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. З метою забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення, центральні та місцеві органи виконавчої влади, міністерства та відомства постійно працюють над удосконаленням форм та методів роботи із зверненнями і громадян. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюють докорінну перебудову роботи відповідних органів із зверненнями громадян забезпечивши кваліфікований, неупереджений, об'єктивний

і своєчасний розгляд звернень громадян з метою оперативного вирішення порушених у них питань, вдоволення законних вимог заявників, реального поновлення порушених конституційних прав та запобігання в подальшому таких порушень, повною мірою реалізуючи при ньому визначені законодавством повноваження; надання у встановлені законом строки письмових відповідей авторам звернень за наслідками їх розгляду.

Аналізуючи чинне законодавство в сфері звернень осіб, очевидним є факт, що центральною категорією у ньому виступає поняття звернення. Відповідно до статті 3 Закону України «Про звернення громадян» звернення це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Аналізуючи це поняття, можна виділити наступні форми звернень: усну та письмову. Системний аналіз зазначеного нормативно-правового акту дозволяє додатково виділити й електронну форму звернення, так зване «електронне звернення». Про нього йдеться в абзаці 7 статті 7 Закону України «Про звернення громадян», де зазначено, що електронне звернення це письмове звернення, яке надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку [2]. Таким чином електронну форму звернення було ототожнено із письмовою формою, що унеможлиблює використання всього потенціалу електронної форми звернень.

Особливості електронної форми звернення характеризуються перед усім тим, що документ, яким по суті є звернення, формується із використанням інформаційних технологій, які суттєво змінюють процес обміну даними між особою, яка надсилає таке звернення та особою, яка таке звернення отримує та обробляє. Це проявляється в тому, що сформувані електронне звернення та надіслати його можна з будь-якої точки світу, у будь-який час, а ідентифікація відправника може бути складною задачею, яка потребує відповідних ресурсів. Слід зазначити, що чинний закон України «про звернення громадян» визначає електронну форму звернення вузько, що в подальшому при появі нових сучасних рішень в цій сфері не дасть можливість покласти таке визначення в основу оновленого пласту законодавства, присвяченого зверненням осіб. Останні роки, починаючи з повномасштабного вторгнення, інформаційні технології та електронні документи, створенні за допомогою них почали стрімко розвиватися та повсякчасно знаходять собі місце в державному регулюючому механізмі. QR-коди,

портали, створені на офіційних веб-сторінках державної влади для обміну інформацією давно створюють сучасну інфраструктуру електронного документообігу в якому центральним поняттям повинно бути поняття електронного документу як форми. Вітчизняний законодавець притримується зазначеного підходу, що виражається в появі закону України «про електронні документи та електронний документообіг». У статті 5 зазначеного закону вказано, що електронний документ - документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа. Далі за текстом цієї статті вказано, що відтворення електронного документу на папері є лише візуальною формою електронного документу [3]. Тобто є певне протиріччя між законами України «про звернення громадян» та «про електронні документи та електронний документообіг». Крім того, точку зору, що електронні звернення повинні бути закріплені як окрема форма звернень підтверджує й підхід вітчизняного законодавця в інших галузях права, зокрема в господарському процесуальному праві. Так, у статті 96 господарського процесуального кодексу йде мова про електронні докази, які являють собою є інформацію в електронній (цифровій) формі, яка містить дані про обставини, що мають значення для справи, зокрема, електронні документи в тому числі текстові документи [4]. Виходячи із зазначеного, стає зрозумілим, що законодавець дотримується підходу за якого електронна форма документів вважається самостійною формою зі своїм власним регулюванням, що необхідно з огляду специфіки технологій та процедур, які застосовуються при розгляді та обробці електронних документів. Зазначене дозволяє зробити висновок, що чинне законодавство про звернення не вкладається в загальний підхід щодо електронної форми документів.

На нашу думку при формулюванні визначення електронного звернення слід відходити від прив'язки його до письмової форми звернення. Крім того, уваги потребують вимоги, які будуть висуватися до оформлення електронного звернення. Сучасна інфраструктура інформаційних технологій наразі дозволяє висувати вимоги щодо наявності в електронному зверненні накладеного електронного цифрового підпису, що значно ускладнить штучне перевантаження системи, шляхом надсилання великої кількості анонімних звернень, мова йде про так зване явище «спаму». Виходячи з цього, встановлення такої вимоги є доцільним. Визначення електронного звернення

повинно мати певні ознаки, серед яких: встановлення форми існування такого звернення, визначення способів направлення такого звернення до відповідного суб'єкта, універсальні ознаки звернення, які повинні бути присутні і ньому, незалежно від суб'єкта, якому таке звернення направлене. Крім того, слід розуміти, що визначення повинно враховувати динамічний розвиток інформаційних технологій, засобів електронного зв'язку, подальшу автоматизацію певних процесів, пов'язаних із отриманням та обробкою електронних звернень. Виходячи із зазначеного, доцільно визначити електронне звернення як звернення, яке надсилається до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення, у формі електронного документа, підписаного з використанням електронного цифрового підпису (ЕЦП), або іншими засобами електронної ідентифікації, що гарантують достовірність його авторства. Таке звернення може бути подане з використанням мережі Інтернет через офіційні веб-сайти, спеціалізовані платформи, електронну пошту або інші визначені законодавством засоби електронного зв'язку. Таке визначення в подальшому може використовуватися як вихідна категорія для надбудови сучасного механізму отримання, обробки та прийняття рішень щодо електронних звернень. Крім того, воно не конфліктує та не протирічить існуючому підходу законодавця щодо електронних документів, який застосовувався при розробці інших нормативно-правових актів.

Аналіз законодавства в сфері звернень громадян, беручи до уваги зазначене вище, окреслює коло необхідних законодавчих змін, які необхідно внести до чинного механізму правового регулювання звернень осіб. В першу чергу мова йде про необхідність додати у Закон України «Про звернення громадян» запропоноване раніше визначення електронного звернення з метою уніфікації поняття електронного звернення із загальним підходом законодавця щодо електронних документів. Крім того, необхідним є закріплення обов'язкових вичерпних вимог до оформлення електронних звернень, зокрема обов'язкова наявність кваліфікованого електронного підпису або іншого засобу електронної ідентифікації. Впровадження зазначених змін жодним чином не вплине на вже існуючі суспільні відносини в цій сфері, просте дасть змогу в подальшому

не заважати органічному розвитку регулюючого механізму в контексті підвищення рівня його цифровізації та технологічності.

Висновки: аналіз чинного законодавства у сфері звернень осіб дозволяє зробити висновок про його невідповідність актуальному підходу вітчизняного законодавця до електронних документів. Ця невідповідність проявляється у тому, що центральний нормативно-правовий акт інституту звернення громадян, а саме Закон України «Про звернення громадян» ототожнює електронний документ із письмовою формою, в той час, коли Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» оперує електронним документом як самостійною формою, визначаючи все інше як візуалізацію електронного документу, зокрема на папері. Крім того, в чинному законодавстві відсутні чіткі вимоги до електронних звернень, що характеризує загальний низький рівень врегульованості електронних звернень загалом. Необхідність більш детального врегулювання електронних звернень зумовлена стрімким розвитком інформаційних технологій, які впроваджуються в державні механізми регулювання суспільних відносин. Зокрема, мова йде про появу електронних засобів ідентифікації особи, яка складає електронне звернення; нових шляхів обміну інформацією між особами та суб'єктами зобов'язаними розглядати електронні звернення. Відповідно до зазначеного, доцільно запропонувати наступне визначення електронного звернення: звернення, яке надсилається до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення, у формі електронного документа, підписаного з використанням електронного цифрового підпису (ЕЦП), або іншими засобами електронної ідентифікації, що гарантують достовірність його авторства. Таке звернення може бути подане з використанням мережі Інтернет через офіційні веб-сайти, спеціалізовані платформи, електронну пошту або інші визначені законодавством засоби електронного зв'язку. Відповідно до зазначеного, вбачається необхідним вдосконалення чинного Закону України «Про звернення громадян», шляхом закріплення зазначеного вище визначення електронного звернення та закріплення відповідних вимог до нього, зокрема обов'язкова наявність кваліфікованого електронного підпису або іншого засобу електронної ідентифікації.

Література

1. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР : станом на 04 серпня 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>
3. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>
4. Господарський процесуальний кодекс України : Кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII : станом на 19 лип. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>
5. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
6. Аносенков А.А. Звернення громадян як елемент механізму забезпечення законності в діяльності державних органів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. №. 1. Р. 175-179. <https://doi.org/10.32850/sulj.2023.1.31>
7. Soloviova O. M., Somina V. A. Problems in considering the citizens' appeals in the context of euro-integrations aspiration. *Juridical scientific and electronic journal*. 2022. №. 5. Р. 425-428. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-5/100>
8. Адміністративна процедура : навч. посіб. / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова; А.М. Школик / за заг. ред. І.В. Бойко. Харків : Право, 2019. 206 с.

Аносенков А. А.,

orcid.org/0000-0001-6755-2916

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри тактико-спеціальної та
спеціальної фізичної підготовки
Одеського державного університету
внутрішніх справ*

Мукоїда Р. В.,

orcid.org/0000-0002-3505-3255

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри тактико-спеціальної та
спеціальної фізичної підготовки
Одеського державного університету
внутрішніх справ*