

УДК 342.951
DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.352>

І. Д. Пастух
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-5889-7055

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗВЕРНЕННЯ

У статті розглянуто сучасний стан та визначено напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації права громадян на звернення. Звернуто увагу на проблематику визначення понятійно-категоріального апарату звернення громадян, а також інших питань, що стосуються матеріальних та процедурних моментів реалізації цього права. Констатується недосконалість відповідного нормативно-правового регулювання, що призводить до наявності прогалин та колізій у законодавстві, невідповідності підзаконних нормативно-правових актів базовим законам. Запропоновано визначення «звернення громадян» під яким слід розуміти подані адресату в усній або письмовій (у тому числі електронній) формі пропозиції, зауваження, заяви, клопотання, скарги. Акцентовується увага на необхідності нормативного закріплення моменту реалізації такого права, оскільки сам факт написання такого звернення не свідчить про початок відповідних правовідносин. Крім цього, виділено окремі моменти реалізації права громадян на звернення: початковий, проміжний та кінцевий. Сформульовано пропозицію щодо видів повторних звернень, до яких слід включити неодноразові звернення та визначити як два або більше звернення, що надійшли від однієї і тієї ж особи з одного і того ж питання, в яких: а) рішення, прийняте за попереднім зверненням оскаржується; б) повідомляється про несвочасний розгляд первинного звернення; в) вказується на інші недоліки, що мали місце при розгляді та вирішенні первинного звернення.

Удосконалено наукові підходи щодо розширення видів звернень, які не підлягають розгляду, а також право громадян при подачі та розгляді таких звернень як пропозиція та зауваження. Визначено подальші напрями удосконалення правового регулювання реалізації права громадян на звернення: встановлення обов'язку розгляду звернення у скорочені терміни; регламентація роботи з електронними зверненнями, що містять аудіо- та (або) відеозаписи, гіперпосилання тощо.

Ключові слова: звернення громадян, право громадян на звернення, момент реалізації права громадян на звернення, повторні звернення, неодноразові звернення, адресат звернення.

Pastukh I. D. DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF IMPLEMENTATION OF THE RIGHT OF CITIZENS TO APPEAL

The article considers the current state and identifies areas for improving the administrative and legal regulation of the right of citizens to appeal. Attention is paid to the definition of the conceptual and categorical apparatus of citizens, as well as other issues related to material and procedural aspects of this right. The imperfection of the relevant regulations basic laws. The definition of "citizens' appeal" is proposed, which should be understood as proposals, remarks, statements, petitions, complaints submitted to the addressee in oral or written (including electronic) form. Emphasis is placed on the need for normative consolidation of the moment of realization of such a right, as the very fact of writing such an appeal does not indicate the beginning of the relevant legal relationship. In addition, there are some moments of realization of the right of citizens to appeal: initial, intermediate and final. A proposal has been made for the types of repeated appeals, which should include repeated appeals and define as two or more appeals received from the same person on the same issue, in which: a) the decision taken on the previous appeal is appealed; b) late consideration of the initial application is reported; c) indicates other shortcomings that occurred during the consideration and resolution of the initial application.

Scientific approaches to expanding the types of appeals that are not subject to consideration have been improved, as well as the right of citizens to submit and consider such appeals as suggestions and comments. The further directions of improvement of legal regulation of realization of the right of citizens to the address are defined: establishment of the obligation of consideration of the address in the reduced terms; regulation of work with electronic appeals containing audio and (or) video recordings, hyperlinks, etc.

Key words: citizens' appeals, citizens' right to appeal, moment of realization of citizens' right to appeal, repeated appeals, repeated appeals, addressee of the appeal.

Конституція України визначила новий етап у розвитку нашої держави. Вперше в її історії визначено вектор побудови демократичної та правової держави у її справжньому розумінні. Відповідно до ст. 5 Конституції народ є єдиним джерелом влади в Україні, який здійснює її безпосередньо і через суб'єктів владних повноважень. Право громадян на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів є інститутом прямої демократії, що дозволяє гро-

мадянам нашої держави брати участь у управлінні державними справами, забезпечувати реалізацію конституційного принципу – народовладдя. Воно також є одним із основних політичних прав громадян України. Забезпечення права громадян на звернення є реверсивною ланкою взаємодії між народом та його представниками. Звернення громадян виконують важливу функцію зворотного зв'язку між суспільством та державою, що дозволяє враховувати його думку з актуальних питань

діяльності публічної адміністрації, виявляти найбільш нагальні проблеми, вживати своєчасні заходи щодо їх вирішення та недопущення у майбутньому. Належна реалізація права громадян на звернення дає змогу говорити про реальність дії Конституції у нашій країні.

Проблематика реалізації права громадян на звернення досліджувалася Е.А. Афоніним, В.Т. Білоусом, М.Н. Берідзе, Л.Д. Воєводіним, Н.М. Драгомирецькою, О.С. Дніпровим, О.В. Закаленко, К.О. Кісілевичем, О.К. Костюкевичем, Г.М. Котляревською, Л.І. Летнянчиним, С.І. Москаленком, О.А. Мостовим, А.М. Новицьким, В.А. Соболевим, А.А. Стародубцевим, В.І. Цимбалюком та іншими. Проте, проблематика визначення понятійно-категоріального апарату звернення громадян, напрямів його удосконалення потребують окремого наукового пошуку, що й обумовлює актуальність цього дослідження. Аналіз наявних досліджень показав, що сьогодні охоплено не весь спектр питань, що стосуються матеріальних та процедурних питань реалізації права громадян на звернення. Крім цього, багато негативних чинників створюють перешкоди у належній реалізації цього права, зокрема – недосконалість відповідного нормативно-правового регулювання. Це призводить не тільки до наявності багатьох прогалин та колізій у законодавстві, але й до невідповідності деяких законів Конституції України, а значна кількість підзаконних нормативно-правових актів – основоположному законодавству. Усе це створює проблеми правозастосування як для громадян так адресатів звернення.

Положення ст. 40 Конституції України, у яких гарантовано, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до публічної адміністрації, стало підґрунтям для прийняття спеціального законодавчого регулювання у вигляді Закону України «Про звернення громадян». Перший момент, на який хотілося б звернути увагу – це поняття звернення громадян. Так, відповідно до ч. 1 ст. 3 цього Закону під ним слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [1]. Це поняття викликало в юридичній літературі певні дискусії, що супроводжувались пропозиціями щодо його удосконалення. Така законодавча прогалина викликає дискусію в наукових колах. На цю обставину звернула увагу Г. Котляревська, яка констатувала, що при розкритті поняття права на звернення у більшості наукових робіт взагалі не формулюється загальне поняття «звернення громадян», їх автори одразу звертаються до поділу звернень на види і до характеристики цих видів або обмежуються формальними дефініціями, які фактично не розкривають зміст поняття

«звернення» [2, с. 66]. Так, на думку Ю. Лагутова звернення громадян, можна розглядати в таких аспектах: засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади; можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб; можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів; показник становлення громадянського суспільства [3]. Л. Лазаренко вважає, що звернення розуміють як можливість кожної людини викласти у письмовій чи усній формі пропозицію чи зауваження, заяву чи клопотання, а також скаргу [4, с. 12]. Г. Котляревська зазначає, що право людини (громадянина) на звернення до органів влади – це передбачене Конституцією процесуальне право кожного в рамках участі в правовому процесі ініціювати особисто або колективно, відповідно до закону і за встановленою формою для забезпечення реалізації правового статусу людини (громадянина), звернення публічного чи приватного характеру до суб'єктів публічної влади, котрі зобов'язані реагувати на ці звернення у визначеному законодавством порядку» [5, с. 5]. В.І. Цимбалюк та К.О. Кісілевич зазначають, що інститут звернення громадян є своєрідною формою громадського контролю, за допомогою якого виражаються погляди, пропозиції чи невдоволення громадян тими чи іншими діями органів державної влади, які повинні бути розглянуті та з приводу яких необхідно прийняти рішення. Крім того, право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з гарантій дотримання прав і свобод громадян [6, с. 150]. С.Г. Стеценко відмічає, що звернення громадян мають сприйматись як: 1) засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади; 2) можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб; 3) здатність отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів; 4) показник становлення громадянського суспільства [7, с. 216–217]. Як бачимо, переважна більшість дослідників привертають більше уваги формі прояву або видам звернень громадян, але оминають питання моменту реалізації права на звернення. Навряд чи закріпленим у Законі положенням про те, що звернення громадян є викладені у певних формах їх види забезпечуються реалізація такого права громадян. Звернення (незалежно від його виду), що лише написано особою відповідно до вимог закону, але не відправлене (спрямоване в інший спосіб) до відповідного адресату (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) за юридичними ознаками є зверненням громадян, проте про реалізацію викладеного у ньому змісту не йдеться, оскільки відповідний адресат його не отримав і воно перебуває у сфері адміністративної правоздатності (можливості реалізації права на подання звернення). Звернення громадянина має бути направлено до відповідного органу (посадової особи) і лише тоді, коли воно буде доставлено адресату можна говорити про початковий момент реалізації такого права і виникнення правовідносин між суб'єктами. Таким чином, сам лише факт написання, а також направлення того чи іншого звернення не свідчить про реалізацію відповідного права. У цьому контексті визначення звернення громадян потребує доопрацювання в частині законодавчого закріплення моменту реалізації розгляданого конституційного права. З урахуванням викладеного, під звернень громадян слід розуміти подані в орган державної влади, місцевого самоврядування, громадське об'єднання, підприємства, установи, організації, засоби масової інформації, посадовій особі в усній або письмовій (у тому числі електронній) формі пропозиції, зауваження, заяви, клопотання, скарги.

Подання звернення таким чином, незалежно від його виду, може бути вже визначено як звернення і стає ним з моменту отримання адресатом. Звісно, кінцевим логічним результатом будь-якого звернення громадянина є отримання ним відповіді за результатами розгляду викладеної у ньому інформації. Тому, можна виділити декілька моментів реалізації права громадян на звернення: 1) початковий як вже зазначалось пов'язується із поданням (представленням) звернення адресату; 2) проміжний – має місце у зв'язку з реєстрацією звернення в органі-адресаті. Він виникає у зв'язку із присвоєнням реєстраційного номера відповідному зверненню і є підставою для порушення адміністративного провадження по його розгляду, що тягне за собою необхідність вчинення процедурних дій, спрямованих на розгляд та вирішення звернення по суті; 3) кінцевий - отримання відповіді (рішення) на звернення громадянина від компетентного органу за наслідками його розгляду, оскільки зворотній зв'язок є неодмінною умовою реалізації права громадян на звернення.

Закон України «Про звернення громадян» визначає, що пропозиція, заява або скарга можуть бути виражені як у письмовій або усній формі, також встановлено вимоги до кожної із них. Так, у письмовому зверненні мають бути обов'язкові реквізити: найменування адресата, а також прізвище, ім'я, по батькові особи, яка звертається, поштова адреса, за якою йому повинні надати відповідь або повідомлення про перенаправлення звернення, викладено суть звернення, особистий

підпис і дата. У разі потреби, громадянин вправі додавати до звернення документи і матеріали або їх копії. Слід наголосити, що це є правом громадянина самостійно вирішувати надавати йому додаткові документи, що підтверджують його вимоги, чи ні. Після цього одержання і запитна отримання додаткових документів для всебічного розгляду та вирішення справи буде обов'язком органу (посадової особи), уповноваженої на таку діяльність..

Доцільно також наголосити на встановлених винятках із звичайного порядку розгляду звернень. До таких звернень слід віднести ситуації, коли звернення громадян не підлягають розгляду:

1) письмові звернення, якщо в них не зазначено прізвище автора, його поштову адресу, деякі інші необхідні реквізити. На такі звернення відповідь не дається. Водночас, слід погодитись із фахівців, які у таких випадках пропонують реагувати на звернення, якщо в них містяться відомості про підготовлюване, триваюче або скоєне протиправне діяння, а також про особу, яка його скоїла, шляхом направлення такого звернення до державного органу в відповідно до його компетенції [8; 9].

2) повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті (ч. 2 ст. 8 Закону). Таке неоднозначне формулювання призвело до появи на підзаконному рівні різноманітних трактувань повторності звернень. Так, відповідно до Порядку розгляду звернень громадян у Міністерстві розвитку громад та територій України, затвердженому наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 27 червня 2019 року № 145 повторними є звернення, у яких:

– викладається звернення від того самого громадянина (тієї самої групи осіб) з того самого питання, якщо перше не вирішено по суті або вирішено в неповному обсязі;

– оскаржується рішення, прийняте у зв'язку з попереднім зверненням громадянина (групи осіб);

– повідомляється про несвоєчасний розгляд попереднього звернення, якщо з часу його надходження минув визначений законодавством строк розгляду, проте відповідь громадянину (групі осіб) не надавалась;

– звертається увага на інші недоліки, допущені під час вирішення попереднього звернення громадянина (групи осіб);

– викладається звернення від того самого громадянина (тієї самої групи осіб) з того самого питання, якщо перше вирішено по суті. (п. 7) [10]. Подібні положення закріплені також в інших наказах центральних органів виконавчої влади [11]. Можна визначити, що законодавчому визначенню повторного звернення відповідає лише один пункт.

Таким чином, повторними можуть бути звернення, які вже були вирішені по суті, а також ті, що не були вирішені або були вирішені з порушенням встановленої законом процедури. При цьому розгляду не має підлягати лише перша група таких звернень, тобто тих, що були вирішені по суті і при цьому відсутні нові дані або факти, які потребують додаткового рішення.

Направлення громадянами повторних звернень свідчить про недоліки в роботі їх адресатів із первинними зверненнями, недостатнє використання таких методів як контроль, перевірка з виїздом на місце виникнення проблемної ситуації, брак своєчасності та вичерпності обґрунтованих відповідей по суті.

Схожа ситуація складається із неодноразовими зверненнями. Це звернення, що надходить з одного й того ж питання і надсилається громадянином в межах проміжку часу, коли на попереднє звернення відповідь ще не надана. Виходячи з даного визначення, а також практики нормативно-правового регулювання повторних та неодноразових звернень різницю між ними складно встановити, оскільки і перші і другі можуть подаватися як до так і після вирішення справи по суті. Причиною такої ситуації є схожість понять повторності та неодноразовості. З метою уніфікації та вирішення такої проблеми слід таку ознаку надходження звернення із класифікатора звернень виключити, а вважати всі їх повторними, якими охопити два або більше звернення, що надійшли від однієї і тієї ж особи з одного і того ж питання, в яких: а) рішення, прийняте за попереднім зверненням оскаржується; б) повідомляється про несвоєчасний розгляд первинного звернення; в) вказується на інші недоліки, що мали місце при розгляді та вирішенні первинного звернення.

Як наслідок законодавчо слід закріпити норму, відповідно до якої не розглядатимуться повторні звернення якщо вони не містять нові факти, інші нововиявлені обставини, а у первинному зверненні є необхідні матеріали перевірок і особи, яка зверталась, надавалися відповіді відповідно до встановленого порядку;

3) скарги на рішення, що оскаржувалось, якщо вони подані поза межами встановлених законом термінів – тобто через рік з моменту його прийняття та/або пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням (ст. 17 Закону);

4) звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі

та інших дій. Незважаючи на те, що Закон України «Про звернення громадян» (ст. 26) визначає лише, що такі звернення тягнуть за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством, адресат звернення вправі залишити його без відповіді по суті поставлених у ньому питань та повідомити автора, який його надіслав про неприпустимість зловживання правом на звернення.

Аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання звернень громадян свідчить про те, що до звернень, які не підлягають розгляду також можна віднести ситуації коли надання відповіді на звернення передбачає розголошення відомостей, що становлять державну або іншу охоронювану законом таємницю. Слушними також слід визнати пропозиції зазначені свого часу у Проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» (щодо строків та порядку розгляду звернень), де підставами для відмови у розгляді звернення були визначені: а) якщо текст письмового звернення не піддається прочитанню, відповідь на звернення не дається і воно не підлягає направленню для розгляду в державний орган, орган місцевого самоврядування або посадовій особі відповідно до їх компетенції; б) звернення, які надійшли по інформаційних системах загального доступу без зазначення адреси електронної поштової скриньки заявника та з порушенням вимог частини другої статті п'ятої цього Закону [12].

Оминуло правовою регламентацією діюче законодавство про звернення громадян права осіб, які звертаються зі зверненнями, приділивши лише увагу на окремих його видах (заява та скарга). Тому таке коло прав слід розширити й на інші звернення та надати право: 1) отримувати копію звернення із зазначенням найменування організації, дати надходження та вхідного номера звернення; 2) подавати додаткові матеріали або звертатися з проханням про їх запит (витребування); 3) ознайомлюватися матеріалами справи по зверненню; 4) вимагати письмову відповідь по суті поставлених у зверненні питань; 5) оскаржувати рішення або дію (бездіяльність) щодо прийняття, розгляду звернення судовому та/або адміністративному порядку; 6) звертатися із клопотанням про припинення розгляду звернення.

У цьому контексті слід констатувати відсутність системного підходу у законодавчих ініціативах держави стосовно удосконалення правової регламентації розгляду звернень громадян. З одного боку законодавчим проривом слід визнати прийняття 17 лютого 2022 року Верховною Радою України Закону «Про адміністративну процедуру», який буде детально регулювати адміністративні провадження щодо розгляду заяв та скарг громадян, з іншого – цим Законом не вноситься жодних процедурних змін до Закону «Про звернення громадян», спрямованих на покращен-

ня розгляду та вирішення тих звернень, що залишаться об'єктом його правового регулювання.

Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації права громадян на звернення також можна визначити: встановлення обов'язку розгляду звернення у скорочені терміни (у випадках, що не терплять зволікань); регламентація роботи з електронними зверненнями, що містять аудіо- та (або) відеозаписи, гіперпосилання та ін.

Література

1. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
2. Котляревська Г.М. Адміністративно-правове забезпечення механізму звернення громадян в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07; Запорізький національний університет. Запоріжжя., 2020. 469 с.
3. Лагутов Ю.Е. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні [Електронний ресурс] / Ю.Е. Лагутов // Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2009. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/february2009/4.htm>
4. Лазаренко Л. А. Конституційне право на звернення людини і громадянина та його забезпечення в Україні : Автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К.: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2010. 21 с.
5. Котляревська Г.М. Конституційне право громадян за звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2011. 20 с.
6. Цимбалюк В.І., Кісілевич К.О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Молодий вчений*. № 5.1 (45.1). 2017. С. 149–153.
7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
8. Калашник М. В. Організація діяльності міліції з питань розгляду звернень громадян в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Марина Володимирівна Калашник. Київ., Міжнар. ун-т., 2010. 206 с.
9. Мостовой О. А. Адміністративно-правові та організаційні засади провадження за зверненнями громадян до органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олександр Анатолійович Мостовой. Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2011. 18 с.
10. Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян у Міністерстві розвитку громад та територій України : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 червня 2019 року № 145. *Офіційний Вісник України*. 2019. № 62. Ст. 2171.
11. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній митній службі України та її територіальних органах : Наказ Міністерства фінансів України від 23 листопада 2020 року № 724. *Офіційний Вісник України*. 2021. № 8. Ст. 389.
12. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» (щодо строків та порядку розгляду звернень) № 2650 від 17.06.2008. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834/