

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**ЗВЕРНЕННЯ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ
УПРАВЛІННІ**

Виконав: здобувач вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Корнієнко Володимир
Олександрович
(прізвище, ім'я, по-батькові)

Науковий керівник: доцент кафедри
адміністративного і фінансового
права, доктор філософ. у галузі права
Негара Родіон Віталійович
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

Рецензент: професор кафедри
адміністративного і фінансового
права, д.ю.н., професор
Біла-Тіунова Любов Романівна
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	7
1.1. Поняття та ознаки звернень громадян як засобу забезпечення законності у публічному управлінні.....	7
1.2. Види звернень громадян.....	16
1.3. Сучасний стан правового регулювання звернень громадян	23
 РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	37
2.1. Учасники процедури розгляду звернень громадян.....	37
2.2. Гарантії забезпечення права громадян на звернення.....	48
2.3. Вимоги до змісту та форми звернень громадян.....	58
2.4. Процедура розгляду звернень громадян.....	67
 ВИСНОВКИ.....	85
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	90

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Становлення та розвиток незалежної, демократичної, правової Української держави безпосередньо пов'язано із рівнем забезпечення прав і свобод людини та громадянина, реалізацією приписів Конституції України щодо діяльності органів публічного управління у цьому напрямку, покращання взаємовідносин між ними та громадянами. Зміни, що відбулися у суспільному житті України за останні роки, у першу чергу дія правового режиму воєнного стану, суттєво вплинули на розвиток вітчизняного права і обумовили необхідність активізації наукових пошуків щодо формування нових дієвих та вдосконалення існуючих засобів забезпечення законності у публічному управлінні, особливо з акцентуванням уваги на дотриманні прав, свобод і законних інтересів громадян. Особливої уваги серед засобів забезпечення законності заслуговує інститут звернень громадян, за допомогою якого вдається максимально швидко зреагувати державі на проблемні аспекти функціонування публічних інституцій та посприяти поновленню прав людини, у випадку їх порушення.

Варто акцентувати увагу на тому, що не дивлячись на те, що питання визначення поняття та ознак звернень громадян, законодавчого регулювання окремих аспектів їх розгляду та вирішення суб'єктами публічного управління отримали своє висвітлення у великій кількості доктринальних джерел, слід визнати, що актуальність цієї проблематики дослідження у наш час залишається достатньо високою. Більше того, з праксеологічної точки зору, цінним є аналіз проблемних ситуацій розгляду та вирішення звернень громадян, вчасне вирішення яких дозволяє зберегти режим законності у публічному управлінні. Порушення права громадян на звернення, що пов'язане з недоліками роботи органів публічного управління у цій сфері публічного адміністрування значною мірою впливають на стан правової захищеності громадян, мають негативні

наслідки і щодо нормотворчої та правозастосовної діяльності у відповідній сфері правовідносин.

Теоретичною основою дослідження стали праці таких вчених, як: В. Авер'янова, О. Бандурки, Л. Білої-Тіунової, І. Голосніченка, С. Ківалова, Б. Кістяківського, А. Ковальчука, І. Коліушко, В. Колпакова, Г. Котляревської, І. Коропатніка, Д. Лук'янця, Р. Мельника, П. Рабіновича, А. Селіванова, В. Шамрая, В. Шкарупи та інших. Емпіричною основою дослідження є норми національного законодавства України та правозастосовні акти органів публічного управління.

Об'єктом магістерської роботи є відносини, що виникають під час здійснення публічного управління.

Предметом магістерської роботи є звернення громадян як засіб забезпечення законності у публічному управлінні.

Метою магістерської роботи є здійснення аналізу чинного законодавства, що визначає зміст, ознаки та види звернень громадян, механізм розгляду звернень, зокрема характеристика їх інституційних засад та процедурних аспектів.

Поставлена мета обумовлює необхідність виконання таких завдань, як:

визначити поняття та ознаки звернень громадян як засобу забезпечення законності у публічному управлінні;

здійснити класифікацію за окремими критеріями звернень громадян;

охарактеризувати основні види звернень громадян;

проаналізувати стан нормативно-правового регулювання інституту звернень громадян в Україні;

виокремити систему уповноважених суб'єктів щодо розгляду звернень громадян;

визначити вимоги до змісту та форми звернень громадян;

з'ясувати особливості процедури розгляду звернень громадян та виокремити основні недоліки та шляхи їх подолання.

Методологічні засади магістерської роботи складаються із таких компонентів, як: основоположні категорії, поняття та принципи юридичної науки, методологія (сукупність методів) наукових досліджень. Методи, що використані у дослідженні інституту звернень громадян як засобу забезпечення законності у публічному управлінні, засновано на принципах об'єктивності, єдності теорії та практики, послідовності, конкретності, детермінізму та розвитку. За допомогою використання загальних та спеціальних методів наукового пізнання було досягнуто поставленої мети магістерської роботи, забезпечено повноту та всебічність вивчення предмета дослідження та отримано результати належного рівня достовірності.

Серед загальних методів було використано: а) діалектичний метод, який став пріоритетним способом пізнання правової дійсності, за його допомогою було розглянуто доктринальні підходи щодо: змісту звернень громадян (п.п. 1.1.); характеристики окремих їх видів (п.п. 2); виокремлення системи уповноважених суб'єктів на розгляд звернень громадян (п.п. 2.1.), визначення механізму розгляду та вирішення звернень громадян в Україні (р. 2); б) системний метод сприяв побудові методологічної конструкції магістерської роботи (р. 1– р. 2); в) індукція, дедукція, аналіз, синтез, порівняння, аналогія, мали застосування під час дослідження наукових поглядів щодо визначення поняття «звернення громадян», здійснення його відмежування від поняття «запит на інформацію» (п. 1.1) та характеристики сучасного стану нормативного регулювання інституту звернень громадян в Україні; г) структурно-функціональний метод було застосовано під час виокремленні підходів до класифікації звернень громадян (п.п. 1.2.). Окрім цього, було застосовано спеціальні методи – історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-догматичний. Історико-правовий метод сприяв виявленню закономірностей та динаміки розвитку інституту звернення громадян в Україні (п.п. 1.1, 1.3). Порівняльно-правовий метод сприяв аналізу вітчизняного та зарубіжного

законодавства, яке регулює питання звернення громадян (п.п. 1.3, 2.3.). За допомогою формально-догматичного методу здійснено аналіз норм чинного законодавства з питань звернень громадян як дієвого засобу забезпечення законності у публічному управлінні: вимоги до змісту та форми звернень громадян (п.п. 2.2.), процедури розгляду звернень громадян (п.п. 2.3.).

Структура магістерської роботи обумовлена метою та завданнями дослідження та складається зі вступу, двох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Поняття та ознаки звернень громадян як засобу забезпечення законності у публічному управлінні

Забезпечення законності у публічному управлінні здійснюється за допомогою системи дієвих механізмів до яких належать такі, як: контрольно-наглядова діяльність у сфері публічного управління з боку державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань; реагування органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади (трьох рівнів), на звернення громадян з метою захисту та охорони їхніх прав і свобод; захист порушених прав і свобод громадян у судовому порядку шляхом подання позову до адміністративних судів; притягнення до юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової) публічних службовців за вчинення протиправних дій у сфері публічного управління, а також при необхідності застосування адміністративних стягнень до громадян, які порушують нормативно встановлений порядок управління.

Слід зауважити, що дотримання режиму законності у публічному управлінні здійснюється не виключно за допомогою зазначених механізмів, але із урахуванням особливостей функціонування окремих інституційних формувань та організаційних методів, що ними застосовуються. Інституційними формуваннями є суб'єкти публічної адміністрації, які виконують власні або делеговані повноваження щодо підтримання режиму законності. Організаційні методи передбачають сукупність практичних способів, прийомів та форм роботи, які використовуються суб'єктами публічної адміністрації. Серед таких організаційних методів в теорії адміністративного права виокремлюють засоби забезпечення законності у публічному управлінні, серед яких: контроль та звернення громадян.

Конституцією України (ст. 40) визначено право «осіб та громадян 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» [25]. Зазначене конституційне право громадян на звернення до суб'єктів публічного управління є абсолютним та невідчужуваним.

У наукових напрацюваннях звернення громадян досліджувалося за допомогою різних підходів та поглядів: як інститут за допомогою якого здійснюється реалізація демократії в Українській державі; як засіб здійснення публічного управління із залученням представників громадськості; як фактор функціонування органів публічного управління; як механізм захисту прав людини та громадянина від необґрунтованих рішень, дій чи бездіяльності держави тощо. Водночас єдиного розуміння правової категорії «звернення громадян» та «право громадян на звернення» у юридичній науці наразі немає.

Для цілісного дослідження звернень громадян як засобу забезпечення законності у публічному управлінні необхідним є визначення поняття «звернення громадян» шляхом дослідження доктринальних напрацювань із зазначеного питання.

З етимологічної точки зору поняття «звернення» означає: а) розпорядження або заклик, спеціальну промову тощо, адресовану народові країни, колективові, організації, фахівцям якоїсь галузі; б) вислів, прохання, думка, спрямовані до кого-небудь; в) слово чи слова, що називають особу, до якої звертає свою мову той, хто говорить або пише, з метою встановити з нею спілкування й отримати відгук [92, с. 334]. У сучасному тлумачному словнику української мови міститься також визначення слова «звертатися», що означає «промовляти, писати, спрямовувати свою мову до кого-небудь; апелювати до чого-небудь; удаватися до кого-небудь за порадою, допомогою і т.ін., напр.: звернутися

до суду; зосереджувати свої інтереси на чомусь... тощо» [92, с. 334]. Отже, говорячи про звернення слід мати на увазі активність дій когось щодо встановлення інформаційного зв'язку із кимось. Варто підтримати точку зору Г.М. Котляревської, яка характеризує поняття «звернення» у контексті права на звернення, звертає увагу на те, що «звернення» означає виражений у словесний чи інший спосіб в усній, письмовій, електронній або ж в іншій формі засіб ініціювання комунікації між кимось, з метою встановити спілкування і отримати відповідне реагування (відгук) від того, до кого адресоване звернення [30, с. 24].

У великому енциклопедичному юридичному словнику під поняттям «звернення громадян» розуміється «особисте або групове (колективне) звернення громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, до засобів масової інформації та посадових осіб» [9, с. 297]. Уявляється, що зазначене визначення не є узагальненим та можливе лише для застосування щодо сфери функціонування окремих органів публічного управління, оскільки містить перелік суб'єктів до яких може бути спрямовано звернення. Окрім того, ця дефініція не містить інших ознак, які би відрізняли звернення від інших способів комунікації представників громадськості із суб'єктами публічного управління (наприклад, запит на інформацію).

У науковій літературі також спостерігається відсутність єдиного підходу щодо визначення поняття «звернення громадян». Так, на думку В.І. Цимбалюк та К.О. Кісілевич, інститут звернення громадян являє собою форму громадського контролю, що слугує гарантією свободи вираження поглядів, пропозиції чи скарг громадян та/або інших фізичних осіб щодо дій чи прийнятих рішень органами державної влади, які повинні бути розглянуті/вирішені у встановлені законодавством строки з прийняттям відповідного рішення. Акцентовано також увагу на тому, що право на звернення за своєю суттю є вагомим конституційно-правовим засобом

захисту та однією з гарантій дотримання прав і свобод громадян [46]. За такого підходу, звернення громадян виступає формою участі населення в публічному управлінні, зокрема у вирішенні державних і суспільних справ із безумовною здатністю впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [97, с. 149].

З позиції механізму інформування суб'єктів владних повноважень щодо фактичного стану забезпечення прав та свобод людини та громадянина визначають звернення громадян автори підручника за загальною редакцією Т.П. Мінки «Адміністративне процесуальне право». Так, звернено увагу на такі аспекти: 1) право на звернення може виконувати важливу функцію виключно у демократичному суспільстві; 2) звернення виступає засобом вільно вираження думок кожної фізичної особи; 3) є джерелом інформації для органів публічної влади щодо потреб, інтересів чи настроїв громадян, являючись також засобом виявлення суспільної думки [4, с. 56].

Окремої уваги заслуговує визначення, що міститься у підручнику «Загальне адміністративне право України» за загальною редакцією С.В. Ківалова та Л.Р. Білої-Тіунової, оскільки воно враховує усі важливі аспекти інституту звернень громадян, що містяться у Законі України «Про звернення громадян». Так, звернення громадян являє собою форму участі населення в державному управлінні та вирішенні державних та громадських справ, яка реалізується шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність суб'єктів владних повноважень через подання зауваження, скарги та пропозиції, що стосуються їх діяльності, заяви або клопотання щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [17, с. 567].

Не у всіх наукових працях, що присвячені дослідженню питань звернень, надається дефініція «звернення громадян», однак автори намагаються визначити зміст цієї правової категорії за допомогою

характеристики виокремлених видів або перерахування ознак. Для прикладу, С.А. Авак'ян, аналізуючи конституційне право на звернення як одне з політичних прав і свобод людини та громадянина, виокремлює його види та їх характеризує, не пропонуючи навіть ознак та поняття «звернення». Однак автор звертає увагу на загальну мету, що виконує звернення, зокрема виступає дієвим засобом впливу фізичних осіб на діяльність публічної адміністрації, а в деяких випадках і на представників громадянського суспільства [22, с. 635–638].

У дисертаційному дослідженні конституційного права на звернення Г.М. Котляревська поряд із терміном звернення громадян звертається до визначення змісту більш вузької категорії «звернення людини (громадянина) до органів влади», зазначаючи, що виокремлення такого виду викликане необхідністю налагодження спілкування суб'єктів звернень з органами публічної влади з метою вирішення ними питань публічного характеру. Окрім того, специфіка полягає і в обмеженні кола суб'єктів розгляду звернень, які наділені владними функціями органів держави та органів місцевого самоврядування. Отже, «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» [30, с. 57].

Заслужовують на увагу характеристики звернень громадян, що виокремлюються С.Г. Стеценко, серед яких такі: «1) виступають способом захисту громадян від порушень їх прав, свобод і законних інтересів збоку органів державної влади, зокрема виконавчої; 2) створюють реальну можливість впливу на діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб; 3) передбачають отримання позитивного для громадянина результату

без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів; 4) є показником становлення громадянського суспільства» [88, с. 216–217].

Дещо інші характеристики звернень громадян виокремлюються В.В. Васильківською, яка вказує, що цей інститут визначають його ознаки: «а) це суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються внаслідок подання звернень громадян регламентовано нормами публічного права (конституційного, адміністративного); б) суб'єктом подання звернення є фізична особа; в) суб'єктом розгляду звернень громадян є органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, засоби масової інформації, посадові особи та посадові особи цих органів; г) предметом звернень громадян є реалізація соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів громадян та статутна діяльність суб'єкта, до якого подано звернення [17, с. 568].

Аналіз доктринальних напрацювань свідчить, що з позиції адміністративно-правового регулювання інститут звернень громадян наділяється такою правовою природою: по-перше, виступає адміністративно-правовим механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина; та, по-друге, є дієвим засобом забезпечення законності у публічному управлінні в цілому, та діяльності окремих органів публічного управління, зокрема. Така дуалістичність інституту звернень громадян покликана забезпечити результативну та ефективну взаємодію суб'єктів владних повноважень з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями, що є невід'ємною вимогою демократизації всієї системи публічного управління.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» «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» [67].

На підставі вищевикладеного, видається можливим виокремити такі ознаки звернень громадян як засобу забезпечення законності у публічному управлінні:

суб'єктами подання звернення є громадяни України, а також інші особи, що знаходяться на території держави на законних підставах (як приклад, іноземці, особи без громадянства тощо);

суб'єктами розгляду звернень є органи публічного управління та суб'єкти делегованих повноважень;

метою подання звернення є: реалізація фізичною особою визначених законодавством прав та законних інтересів, а саме: соціально-економічних, політичних та особистих; покращання діяльності органів публічного управління та налагодження їх взаємодії із представниками громадськості;

видами звернення є заява, клопотання, зауваження, пропозиція, скарга, які можуть подаватися як окремо, так і у вигляді петиції;

формалізованість звернення, тобто воно у будь-якому разі повинне бути оформлене відповідно до нормативно визначених вимог в письмовій або усній формі.

Таким чином, звернення громадян як засіб забезпечення законності у публічному управлінні – це визначений нормами публічного права порядок звернення фізичних осіб, зокрема громадян, а також інших осіб, що знаходяться на території держави на законних підставах, із заявою, клопотанням, зауваженням, пропозицією, скаргою, що можуть подаватися як окремо, так і у вигляді петиції, до органів публічного управління та суб'єктів делегованих повноважень з метою реалізації особою соціально-економічних, політичних та особистих прав та законних інтересів,

покращання діяльності органів публічного управління та налагодження їх взаємодії із представниками громадськості.

Важливим для дослідження змісту звернень громадян є визначення їх функціонального спрямування. Усі функції інституту звернень громадян взаємопов'язані між собою, що обумовлене комплексним характером звернень у публічному управлінні. Серед основних функцій слід виокремити такі, як: інформаційно-комунікативна, профілактична, стимулююча, сприяюча, правоохоронна, контрольна, регулятивна.

Інформаційно-комунікативна функція передбачає те, що звернення фізичних осіб, незалежно від його виду та форми подання, містить певний обсяг інформації з наявними фактами та обґрунтуваннями тих чи інших ситуацій, що склалися у процесі функціонування органів публічного управління. Таким чином здійснюється повідомлення уповноважених органів та/або посадових осіб про існуючі проблеми, окремі аспекти їх діяльності, ознайомлення із якими, у випадку необхідності їх розгляд та вирішення, допомагають установити та налагодити зворотній зв'язок із громадськістю. Окрім того, за допомогою інформаційної взаємодії із представниками громадськості можливим є визначення якості та результативності функціонування як органу публічного управління в цілому, та і окремої посадової особи, зокрема.

Щодо оцінки діяльності органів управління доречною видається думка В.Г. Афанасьєва, який зазначав, що «ефективне управління може здійснюватися лише в тому випадку, якщо управляюча система буде отримувати інформацію про ефект, який досягнений тією чи іншою дією об'єкта управління, про досягнення або не досягнення відповідної мети. Невідповідність фактичного стану системи заданому і є тим коригуючим сигналом, який спричиняє перебудову системи для її функціонування у заданому напрямку» [8, с. 30]. Безперечно, для суб'єкта управління важливою є інформація про відповідність своїх цілей і намірів інтересам та очікуванням керованих, про позитивне або негативне ставлення до

практичних дій державних органів, про характер сприйняття тих чи інших методів управління [11, с. 79].

Стимулююча функція має на меті не лише подолання проблемних аспектів діяльності суб'єктів публічного управління але і сприяє покращенню та удосконаленню такої діяльності. Як приклад, скарга містить переважно факти порушення прав та законних інтересів людини та громадянина, що має на меті коригування (виправлення) цих аспектів діяльності органу або посадової особи для унормування відповідно до вимог чинного законодавства. Натомість стимулювання діяльності може здійснюватися і шляхом подання пропозиції як звернення позитивного характеру, яке демонструє реалізацію активної громадянської позиції щодо діяльності того чи іншого суб'єкта публічного управління. Пропозиція може містити поради та рекомендації щодо діяльності органів держави, міркування щодо врегулювання окремих суспільних відносин, удосконалення законодавства в різних сферах діяльності держави і суспільства [29, с. 195].

Регулятивна функція передбачає узгодження інтересів соціальної спільності, що легалізовані і задоволені державою із результатами діяльності суб'єктів публічного управління тощо [3, с. 31–32]. У свою чергу контрольна функція знаходить своє вираження у системі заходів різного спрямування, зокрема правового та організаційного, що здійснюються з метою перевірки законності діяльності суб'єктів владних повноважень і дотримання усього визначеного чинним законодавством обсягу прав, свобод та законних інтересів громадян та поваги до них.

Щодо профілактичної функції слід відзначити, що вона покликана запобігати бюрократизму в роботі органів публічного управління або їх посадових осіб. Оскільки звернення характеризуються ознакою публічності, це значною мірою убезпечує від вчинення зі сторони владних суб'єктів значної кількості правопорушень. Більше того, значну роль для

профілактики правопорушень у сфері публічного управління відіграють рішення за наслідками розгляду та вирішення звернень громадян.

Сприяюча функція передбачає спонукання громадян звертатися до суб'єктів публічного управління з метою захисту своїх прав та законних інтересів. Реалізація цієї функції практично завжди пов'язується з поданням звернень у вигляді заяв чи клопотань, які активізують виконання обов'язків, що покладаються на уповноважену особу відповідно до норм чинного законодавства.

Наступною функцією є правоохоронна, що має на меті охорону прав і свобод громадян та у випадку встановлення протиправної поведінки або вчинення дій зі сторони суб'єктів розгляду звернень громадян поновленням такого порушеного права. Пріоритетним видом звернень громадян для реалізації цієї функції є скарга.

1.2. Види звернень громадян

Аналіз законодавства щодо звернень громадян свідчить про їх видову різноманітність, що обумовлюється різною цільовою спрямованістю їх подання. Так, фізична особа може здійснювати реалізацію права на звернення з метою захисту порушеного права або законного інтересу внаслідок неналежного виконання або невиконання повноважень суб'єктами публічного управління, зловживання владою або з метою внесення пропозицій щодо покращення діяльності органів державної влади, удосконалення процедури взаємодії із громадянами тощо. Зазначене обумовлює важливість здійснення класифікації звернень громадян не лише з теоретичної, але і практичної точки зору.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» визначено, що до звернень незалежно від форми їх викладення (усно або письмова) належать:

пропозиції (зауваження) – тобто звернення громадян, які містять інформацію рекомендаційного характеру стосовно діяльності органів публічного управління та/або їх посадових осіб, а також містяться думки з таких питань, як: врегулювання окремих видів суспільних відносин та умов життя громадян; вдосконалення правових засад державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства;

заяви – це звернення, що містить: прохання щодо реалізації конституційних або інших нормативно визначених прав та інтересів; повідомлення про порушення норм чинного законодавства чи недоліки в діяльності суб'єктів публічного управління; рекомендації щодо покращення діяльності суб'єктів розгляду звернень;

клопотання – звернення, що подається виключно у письмовій формі та містить прохання щодо визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо;

скарги – звернення, що містить вимогу 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 [67]. Значення права на подання скарги полягає також і в тому, що воно є свого роду інформаційним каналом зв'язку, який поєднує органи публічної влади та громадян. Право на звернення до цих органів, з одного боку, є способом вираження громадської думки, а з іншого – засобом отримання владними суб'єктами інформації від громадян про якість і недоліки своєї роботи [98, с. 91].

На доктринальному рівні доволі часто робляться спроби щодо розширення переліку видів звернень громадян до суб'єктів публічного управління, обґрунтовуючи це тим, що законодавцем не було враховано усі підстави для звернення, що може спричинити позбавлення особи на реалізацію свого конституційного права на звернення. Як приклад,

висловлюється думка щодо необхідності виокремлення листа як окремого виду звернення, який містить певну інформацію з допустимим викладенням окремих обставин, що не стосуються питань порушення законності у публічному управлінні, зокрема прав та законних інтересів громадян з боку суб'єкта, що наділений владними повноваженнями. Лист може містити дані з приводу діяльності окремих органів державної влади або їх посадових осіб, вказуючи як на позитивні, так і негативні аспекти, водночас ціллю є покращання існуючого порядку взаємодії з представниками громадськості.

Щодо пропозицій висловлюється думка про необхідність відокремлення цього виду звернень за змістом інформації, що зазначається. Тобто у випадку викладення негативних аспектів роботи суб'єктів публічного управління доречно говорити про критичні пропозиції. Варто звернути увагу на те, що законодавцем враховано такі застереження, оскільки поряд з пропозицією виокремлюється і зауваження.

На думку І.І. Сіліча необхідним є виокремлення на законодавчому рівні такого виду звернення як повідомлення, оскільки «у зверненнях громадян у державні органи можуть одержувати своє відображення й відомості, які стосуються певних досягнень і успіхів, позитивного досвіду у всіляких сферах життя суспільства й держави. Такого роду звернення є різновидом пропозицій, оскільки являють собою важливу основу для осмислення процесів, що відбуваються в суспільстві в умовах сьогодення й відповідно фактором, що впливає на процеси вдосконалення існуючих суспільних відносин. З огляду на це, доцільно говорити про уточнення положення с. 3 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» та закріплення поряд з терміном «зауваження» терміна «повідомлення» [83, с. 84]. Вбачається, що така позиція є недостатньою мірою обґрунтованою, оскільки зміст повідомлення охоплюється такими видами звернення як «пропозиція» та «зауваження».

У залежності від предмету звернення Г.М. Котляревська виокремлює такі два їх види: 1) звернення публічного характеру

здійснюються як пропозиції, зауваження та повідомлення; 2) звернення приватного характеру – здійснюються у вигляді клопотань і скарг [32, с. 280].

Беручи до уваги те, що при детальному вивченні правової природи окремої юридичної категорії, класифікації як методу наукового пізнання належить одна з найважливіших ролей щодо пошуку істини. Більше того, погоджуючись із думкою Є.І. Білокур, яка акцентує увагу на тому, що класифікація дозволяє забезпечити логічність і послідовність наукового пошуку [6], доцільним є аналіз Класифікатора звернень громадян (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 858) [63].

Класифікатором звернень громадян виокремлено такі критерії для поділу звернень на окремі види:

за формою надходження: а) ті що надсилаються поштою, у тому числі електронною; б) ті що надходять за допомогою засобів телефонного зв'язку; в) повідомлені особисто; г) надані через представника; д) ті що подаються через органи влади або надійшли від інших суб'єктів публічного управління; е) подані через медіа;

за ознакою надходження: первинне – звернення, що надходить на розгляд до суб'єкта публічного управління уперше; повторне – передбачає звернення до того ж суб'єкта публічного управління у випадку оскарження попереднього рішення, прийнятого на наслідками розгляду, повідомлення щодо порушення строків розгляду та вирішення, не надання відповіді по суті або у повному обсязі тощо; дублетне передбачає подання звернення одного і того самого суб'єкта звернення, що містить однакове питання розгляду та вирішення, однак надійшли по суті різними адресатам; неодноразове – звернення, що надсилається громадянином з одного і того самого питання до суб'єкта публічного управління протягом короткого строку, не враховуючи відсутність відповіді на попередні; масове – звернення одного і того ж змісту, що надсилається до одного і того ж органу але різними суб'єктами звернення;

за статтю авторів звернень: чоловіча та жіноча. Зазначена класифікація відіграє важливу роль щодо ведення статистики подання звернень до органів державної влади. Фактично річний звіт розгляду та вирішення звернень громадян охоплює поділ усіх видів звернень і за критерієм статі особи, що зверталася;

за суб'єктом: індивідуальне, колективне, анонімне;

за типом: 1) телеграма; 2) лист; 3) усне; 4) електронне; 5) петиція;

за категоріями авторів звернень: учасник війни; дитина війни; особа з інвалідністю внаслідок Другої світової війни; особа з інвалідністю внаслідок війни; учасник бойових дій; ветеран праці; ветеран військової служби; особа з інвалідністю I групи; особа з інвалідністю II групи; особа з інвалідністю III групи; дитина з інвалідністю; одинока мати; мати-героїня; багатодітна сім'я; дитина; інші категорії [63];

за результатами розгляду: а) вирішено позитивно; б) відмовлено у задоволенні; в) дано роз'яснення; г) повернуто авторові у зв'язку із недотриманням вимог ст.ст. 5, 7 Закону України «Про звернення громадян»; д) підлягає направленню за належністю; е) не підлягає розгляду [63].

Варто сказати, що розмежування звернень громадян на окремі види за визначеними критеріями відіграє важливе значення, у першу чергу, для правозастосовної практики перевірки законності діяльності суб'єктів публічного управління, що уповноважені на їх розгляд та вирішення, але і для сприяння фізичним особам у реалізації їх прав та законних інтересів. Більше того, процедура розгляду звернень не є тотожною та залежить від конкретного види. На думку, О.К. Костюкевича, не припустимим є різне визначення видів звернень, яке міститься в окремих підзаконних актах [28, с. 89-93].

Досліджуючи питання видів звернень громадян, зокрема їх виокремлення на законодавчому рівні, слід звернути увагу на такий вид як петиція, хоча у науковій літературі висловлюється думка з приводу того,

що це не окремий вид, а лише спосіб подання або форма. Принагідливо звернемо увагу на позицію О. Мурашина, який досліджуючи конституційну природу петиції зазначає, що вона являє собою звернення громадян, що подається у письмовій формі та за своєю специфікою є колективним, до органу державної влади з будь-якого незабороненого законом питання з метою прийняття ним юридично значимого рішення або здійснення окремої реформи. Науковець акцентує окремої уваги на тому, що особливість петиції в першу чергу має свій прояв в необхідності її засвідчення підписом значної кількості людей. Отже, петиція – це звернення не окремої фізичної особи, а групи людей. Маючи складний характер, петиція може розглядатися у таких аспектах, як: петиція– скарга, петиція – пропозиція (зауваження), петиція – заява (клопотання), петиція – вимога [40, с. 46-48].

Схиляючись до думки, що петиція це все ж таки спосіб подання звернень громадянами, слід врахувати окремі аспекти:

не завжди можливим є віднесення петиції як колективного звернення до конкретного виду (скарги, заяви або пропозиції), оскільки вона може містити приписи та інформацію, що сутнісно характерна кожному із перерахованих видів;

петиція за своєю правовою природою схожа до інших правових інститутів, як приклад вимогою щодо проведення референдуму, що потребує додаткових критеріїв її відмежування;

цілі та умови подання петиції на законодавчому рівні чітко не визначені.

Аналіз Закону України «Про звернення громадян» дає підстави визначити петицію як вид колективного звернення фізичних осіб до суб'єктів публічного управління загальнодержавного або регіонального рівня, що відповідає нормативно визначеним вимогам за змістом та формою та має на меті вініціювання вирішення питання щодо необхідності врегулювання суспільних відносин, реформування окремих сфер громадського життя, прийняття відповідного нормативного або

адміністративного акта. За необхідне є доповнення Закону такими дефініціями як «петиція» та «колективне звернення». Враховуючи можливості реалізації певних або групових інтересів, зокрема за допомогою подання петицій, слід передбачити можливість суб'єкта розгляду та вирішення такого звернення здійснювати вибірково перевірку справжності підписів та залучення окремих осіб, які підписали петицію, до участі у розгляді цього звернення з метою підтвердження їх відповідної позиції з приводу порушених питань. Слід також передбачити порядок визначення конкретних осіб, які за дорученням громадян можуть брати участь у розгляді цього звернення та реалізовувати відповідні права і обов'язки. З огляду на соціальну значущість петиції, доцільно також закріпити обов'язок інформування вищих органів державної влади про факт подання тієї або іншої петиції та порядок його здійснення [29].

Цікавим є досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання інституту петиції, зокрема на конституційному рівні. Так, у Конституції Іспанії (ст. 29) зазначено, що «всі іспанці мають право на подання індивідуальних та колективних петицій у письмовому вигляді у формі та з метою, встановлених законом» [23, с. 179]. Статтею 33 Конституції Швейцарії визначено, що «кожна особа має право без будь-якої шкоди для себе направляти петиції до органів державної влади, а органи державної влади, в свою чергу, зобов'язані розглядати петиції» [26, с. 232]. Слід вказати на те, що поряд із конституційним приписом щодо подання петиції, у більшості країн здійснено виокремлення і цілей її подання. Зокрема, ст. 16 Конституції Японії визначено право кожного «звертатися з мирною петицією про відшкодування шкоди, про зміщення посадових осіб органів публічної влади, про введення, скасування або виправлення законів, указів чи приписів, а також з інших питань; ніхто не може бути підданий дискримінації за подання таких петицій» [27, с. 382].

1.3. Сучасний стан правового регулювання звернень громадян

Пріоритетність захисту прав і законних інтересів людини та громадянина на сучасному етапі розвитку Української держави як демократичної та правової не викликає жодних сумнівів. Зазначене обумовлює те, що визначення стану правового регулювання звернень громадян як дієвого засобу забезпечення законності у публічному управлінні має як теоретичне, так і практичне значення з урахуванням тих кардинальних змін, що відбулися у зв'язку із викликами сьогодення (карантинні обмеження, дія правового режиму воєнного стану тощо).

Щодо розуміння правового регулювання, то воно трактується у таких значеннях: 1) «упорядкування суспільних відносин, а також їхнє юридичне закріплення, охорона та розвиток, що здійснюються за допомогою права й сукупності різного роду правових засобів» [58]; 2) юридична функція, яка реалізується державою у процесі впливу на суспільні відносини, за допомогою якої поведінка учасників таких відносин приводиться у відповідність до тих вимог та дозволів, яких закріплено у нормах права, та легальність і обов'язковість яких підтримується суспільством і забезпечується можливістю застосування владної сили держави [18, с. 102] тощо.

Правове регулювання інституту звернень громадян повинно враховувати наступні аспекти: адаптацію законодавства, що визначає питання функціонування державних інституцій у відповідності до стандартів ЄС; необхідність законодавчого визначення поняття та сутності механізму розгляду та вирішення окремих видів звернень.

Цікавою є позиція Я.В. Лазура, який зазначає, що «незважаючи на певні здобутки демократичних перетворень в Українській державі, сучасний стан реалізації прав і свобод громадян у сфері публічного управління характеризується наявністю численних проблем, до яких належать: 1) недосконалість нормативно-правової бази, що обумовлено

такими факторами: відсутність або недостатня ефективність правового механізму реалізації закріплених у Конституції та законах України прав і свобод громадян у сфері публічного управління; недостатня узгодженість законів та підзаконних правових актів з вимогами міжнародних правових документів (у тому числі і ратифікованих Україною), в яких визначаються права та свободи громадян в означеній сфері; суперечності між законами, в яких закріплено певні права та свободи громадян у сфері публічного управління, і підзаконними правовими актами, переважно прийнятими на відомчому рівні, якими ці права та свободи обмежуються або не враховуються; 2) недостатньо високий рівень правосвідомості представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що знаходить свій прояв під час прийняття індивідуальних правових рішень і характеризується наявністю встановлених не передбачених Конституцією і законами України заборон щодо реалізації певних прав та свобод тощо» [35; 36].

Отже, правове регулювання інституту звернень громадян являє собою взаємоузгоджену систему нормативно-правових актів різної юридичної сили, за допомогою яких здійснюється врегулювання відносини щодо подання звернень громадянами Української держави, а також іншими фізичними особами, які перебувають на території держави на законних підставах та розгляду уповноваженими суб'єктами публічного управління.

Принагідно варто зазначити, що у Рішенні Конституційного Суду України 09.07.1998 р. № 12-рп/98 [79] акцентовано увагу на тому, що термін «законодавство» слід розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції

України і законів України. Цей підхід широкого тлумачення поняття «законодавство» взаємоузгодженим із приписами ст. 2 Закону України «Про звернення громадян», згідно з яким правове регулювання звернень громадян включає цей Закон та інші акти законодавства, що видаються відповідно до Конституції України та цього Закону [67].

Право на звернення є невід'ємною та важливою складовою правового регулювання суспільних відносин і посідає особливе місце серед інших прав і свобод, що обумовлено низкою чинників. Перш за все, це право забезпечує безпосередній зв'язок громадянина з усіма суб'єктами правовідносин, що виникають практично в усіх сферах життя суспільства. За допомогою звернень не тільки забезпечується можливість громадянина проінформувати про ті чи інші факти, життєві обставини, відповідні вимоги, а й довести до відома відповідних адресатів свої особисті міркування, висновки, пропозиції щодо процесів, які відбуваються в суспільстві і державі. Фактично звернення є ефективним засобом забезпечення зворотнього зв'язку. Не можна не звернути увагу й на те, що звернення виступають універсальним засобом забезпечення динаміки правовідносин. Для сфери адміністративно-правового регулювання важливо те, що звернення по суті відображають ініціативу громадян в їх відносинах з органами держави та посадовими особами, є засобом виникнення та розвитку адміністративно-процесуальних відносин, багато в чому забезпечують хід та результати адміністративно-процесуальної діяльності. Саме звернення є універсальним і найбільш дієвим засобом реалізації правового статусу особи, відіграють важливу роль у налагодженні її взаємостосунків з органами держави, їх посадовими особами та іншими суб'єктами, до яких звертається особа для вирішення тих чи інших питань повсякденного життя.

Інститут звернень громадян регулюється значною кількістю нормативно правових актів різної юридичної сили, що в цілому становлять собою систему. В першу чергу слід проаналізувати приписи Конституції України як Основного Закону. Так ст. 40 закріплено право громадян «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» [25].

Варто погодитися із думкою, що закріплення на конституційному рівні основоположних прав, свобод та законних інтересів громадян є пріоритетним щодо нормативного визначення правового статусу особи будь-якої держави. Оскільки якщо правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина не приділено уваги в Конституції, вони можуть набути характеристик декларації та як результат не мати практичного втілення [21, с. 165]. Заслужують на увагу тези А.О. Селіванова, що чинна Конституція України – це не тільки історичний факт, а й досягнення правозаконності і гуманістичного права. Це основне досягнення як центральна правова ідея українського конституціоналізму означає, що права людини і громадянина визнані найвищою цінністю, яка водночас є основою держави [81, с. 21, 22]. У контексті забезпечення реальності реалізації права на звернення особливого значення набуває закріплений на конституційному рівні обов'язок відповідних суб'єктів розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Поряд з цим не можна не звернути увагу на те, що право на звернення фактично є серцевиною, найважливішою деталлю усього механізму реалізації інших конституційних прав і свобод людини і громадянина, призначення якої полягає у забезпеченні динаміки правовідносин, що виникають у зв'язку з перетворенням в життя того чи

іншого права чи інтересу, і є фактично засобом, що приводить цей механізм у дію, його рушійною силою.

Окрім ст. 40 Конституції України важливе значення мають приписи ст. 3, як пріоритету діяльності усіх публічних інституцій «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [25].

Серед законодавчих актів, основним щодо регулювання інституту звернень громадян є Закон України «Про звернення громадян» [67], преамбулою якого визначено основне призначення та основні напрямки правового впорядкування, серед яких: практичні аспекти реалізації фізичними особами конституційного права на звернення шляхом внесення до суб'єктів публічного управління (органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян) пропозицій щодо покращення їх діяльності, інформації про наявність недоліків у роботі, повідомлень про оскарження дій посадових осіб та державних і громадських органів тощо. Метою також визнається залучення громадян до управління державними та громадськими справами, здійснення захисту прав та законних інтересів, їх поновлення у разі порушення.

Структурно Закон складається із трьох розділів, в яких знайшли своє відображення окремі важливі питання, пов'язані з розглядом та вирішенням звернень громадян. Зокрема, в першому розділі «Загальні положення» засадничими для розуміння сутності інституту звернення громадян є такі приписи [67]:

визначення переліку суб'єктів, що наділені правом подавати звернення (ст. 1): ч. 1 – громадяни України; ч. 2 – «військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої

служби України мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності» [67]; ч. 3 – інші фізичні особи, які на законних підставах знаходяться на території держави;

виокремлення видів звернень з якими можуть звертатися суб'єкти публічного управління (ст. 3);

визначення переліку рішень, дії (бездіяльність), які можуть бути оскаржені у сфері управлінської діяльності (ст. 4). Зокрема, до такого роду рішень або дій законодавцем віднесені такі, внаслідок яких порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина якісь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності;

встановлення вимог до звернення, зокрема щодо мови і рішень та відповідей на них (ст.ст. 5-6);

виділення обставин, що не перешкоджають обов'язковому розгляду та вирішенню звернень поданих фізичними особами до суб'єктів публічного управління (ст. 7) та тих, що передбачають відмову (ст. 8);

Особливого значення набуває регламентація законодавцем порядку розгляду звернень громадян. При цьому в окремих статтях окремі питання порядку розгляду звернень громадян диференціюються з урахуванням їх видів. Слід звернути увагу на те, що законодавцем акцентується увага на правах громадянина при розгляді заяви чи скарги, а також на обов'язках органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг. Примітно, що перелік відповідних обов'язків суб'єктів розгляду та вирішення звернень фактично виступає як додаткова гарантія належної реалізації громадянами права на звернення, оскільки

сформульовані законодавцем відповідні обов'язки багато в чому кореспондують конкретним правам громадян при розгляді заяви чи скарги. Своє визначення в законі одержали терміни розгляду звернень громадян та питання, пов'язані з організацією та проведенням особистого прийому громадян, в тому числі й вищими посадовими особами держави. Чітко визначене і питання щодо безоплатності розгляду звернень. Питання відповідальності за порушення законодавства про звернення громадян, у досить загальному вигляді, отримали закріплення у третьому розділі Закону.

Однак слід звернути увагу на положення ст. 25 Закону, яка, на наш погляд, має особливе значення. Мова йде про те, що законодавець передбачає можливість розгляду та вирішення у судовому порядку питання щодо відшкодування збитків громадянину у зв'язку з порушенням вимог закону при розгляді його скарги. При цьому також у судовому порядку може бути вирішено питання про відшкодування витрат з перевірки звернень, які містять завідомо неправдиві відомості. Законодавцем також визначено основні засади здійснення контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян.

15 березня 2024 р. до Верховної Ради України було подано Проект нового Закону України «Про звернення» [68]. Уявляється, що необхідність прийняття нового закону щодо врегулювання інституту звернень громадян обумовлюється прийняттям 17 лютого 2022 р. Закону України «Про адміністративну процедуру» [59], оскільки спостерігається нормативна неузгодженість чинного Закону України «Про звернення громадян» щодо застосування категоріального апарату та основних засад здійснення процедурних дій. Цим Проектом:

визначено основні поняття, які вживаються у законодавчому акті (на відміну від чинного Закону, в якому міститься виключно визначення

основних видів звернень): «суб'єкт звернення», «суб'єкт розгляду звернення», «уповноважена особа суб'єкта розгляду», «звернення», «послуги, зокрема з питань, які становлять загальний економічний інтерес»;

розуміння юридичної категорії «публічний інтерес» та «функції публічної адміністрації» наближено до розуміння та вживання їх законодавством про процедуру;

виокремлено перелік основних прав суб'єкта звернення в межах процедури розгляду звернень, зокрема визначено такі: «має право на отримання інформації про порядок подання та розгляду звернень, про реєстрацію звернення та стан його розгляду, а також на інформування про рішення щодо залишення звернення без розгляду; одержання письмової або у випадках, визначених цим Законом, усної відповіді про результати розгляду звернення; оскарження ненадання відповіді на звернення або рішення про залишення звернення без розгляду» [67];

окремої уваги приділено добросовісності та забороні зловживати наданими правами суб'єкту звернення;

запроваджено новий підхід щодо проведення особистого прийому громадян суб'єктами публічного управління, зокрема врегульовано можливість здійснювати прийом за допомогою відеоконференцзв'язку;

вперше передбачено, що суб'єкти розгляду забезпечують здійснення щорічного внутрішнього моніторингу за дотриманням вимог цього Закону, який полягає у систематичному, комплексному спостереженні, проведенні аналізу та оцінки роботи із зверненнями з метою її вдосконалення та прогнозування розвитку [67] тощо.

Надалі слід звернути увагу на законодавчі акти, що регулюють порядок розгляду звернень громадян окремими суб'єктами публічного управління, що уповноваженні на розгляд та вирішення поданих

громадянами України звернень. Зокрема це стосується депутатів, народних та місцевих рад. Так, Законом України «Про статус народного депутата України» [74] серед основних обов'язків депутата передбачено розглядати звернення виборців відповідно до вимог та в порядку, встановленому Законом України «Про звернення громадян», та проводити особистий прийом громадян у дні, визначені Верховною Радою України для роботи з виборцями. Так, народний депутат розглядає всі одержані ним пропозиції, заяви та скарги виборців, узагальнює їх, за необхідності вносить відповідні пропозиції до Верховної Ради України та її органів, а також до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У разі необхідності народний депутат надсилає пропозиції, заяви та скарги громадян органам державної влади, органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам, установам та організаціям, до повноважень яких входить розгляд звернень громадян чи вирішення порушених у них питань по суті [74]. Про результати розгляду пропозицій, заяв та скарг громадян органи та посадові особи зобов'язані повідомити суб'єкта звернення, і народного депутата у терміни, встановлені чинним законодавством щодо регулювання інституту звернень.

Питання розгляду та вирішення звернень громадян депутатами місцевих рад врегульовано Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [73]. Відповідно до ст. 12 цього Закону «депутат місцевої ради розглядає пропозиції, заяви і скарги громадян, які надійшли до нього, вживає заходів до їх своєчасного, обґрунтованого вирішення; вивчає причини, які породжують скарги громадян, і вносить свої пропозиції щодо їх усунення до органів місцевого самоврядування, до місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян; систематично веде прийом громадян. Він може направляти одержані ним пропозиції, заяви і скарги до відповідних органів, підприємств, установ і

організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян, якщо вирішення питань належить до їх повноважень, які зобов'язані розглянути їх відповідно до закону і про результати повідомити заявника, а також депутата місцевої ради» [73].

Звертають на себе увагу приписи з приводу наділення депутатів усіх рівнів повноваженнями щодо здійснення контрольної діяльності за порядком та результатами розгляду звернення громадян. Не можна не звернути увагу на те, що досить дієвими інструментами у діяльності відповідних депутатів виступають депутатський запит та депутатське звернення. Перший з них являє собою вимогу народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції. Стосовно депутатського звернення варто сказати, що відповідно до п. 1 ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України» воно визначається як викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до суб'єктів публічного управління здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції [74]. Натомість в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» (ст. 13) поняття звернення визначається не як пропозиція, а як вимога депутата місцевої ради, викладена в письмовій формі з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю, щодо здійснення певних дій, вжиття заходів чи надання офіційного роз'яснення з питань, що входять до їх компетенції [73].

Варто зазначити, що питання звернень громадян до окремих органів державної влади, як правило, врегульовується не лише загальним Законом України «Про звернення громадян» але і спеціальним (галузевим). Як приклад, звернення, що надходять до органів Національної поліції є способом ініціювання громадянами у визначеній законодавством формі (усній або письмовій) правовідносин із органами поліції, їх посадовими особами, з метою реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів. За своїм змістом звернення поєднує дві складові частини: сутнісну (мета, предмет та передумови звернення) та формальну (форма, вид звернення) [33, с. 80]. Нормативними же актами щодо регулювання звернень до органів поліції будуть: Закон України «Про національну поліцію» [70], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Єдину систему опрацювання звернень» [52], Порядок розгляду звернень в органах поліції [75]. Положення щодо необхідності забезпечення ефективних та неупереджених процедур для подання громадянами скарг на дії поліції містяться у п. 61 Рекомендації Res (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» [77] тощо.

Подекуди серед законів називають ще «Про інформацію» [69] оскільки він містить приписи щодо визначення інформаційного запиту щодо доступу до офіційних документів і запиту щодо надання письмової або усної інформації та порядку їх розгляду. Статтями 33-36 встановлено строки надання відповіді на запит про надання доступу до офіційних документів, підстави відмови, порядок оскарження і відстрочки задоволення запиту та порядок відшкодування витрат, пов'язаних із задоволенням запитів. Віднесення запиту на інформацію до звернень громадян викликає певні заперечення, оскільки хоча у них за змістом подібне функціональне призначення, особливо в частині належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, водночас

вони є окремими засобами забезпечення законності у публічному управлінні. Як звернення, так і запит на інформацію може проявлятися у поданні прохання до суб'єкта публічного управління, однак при зверненні це прохання щодо сприяння у реалізації наданих чинним законодавством прав та законних інтересів, а при поданні запиту на інформацію – надання публічної інформації, що знаходиться у володінні розпорядника інформації [17].

Деякі аспекти, пов'язані з реалізацією права на звернення, містяться у Законі України «Про захист персональних даних» [66], у якому містяться положення, що стосуються порядку подання запитів щодо доступу до персональних даних та їх задоволення.

Окрім законів, окремі питання інституту зверень громадян врегульовано на підзаконному рівні. Таким актами є Укази Президента України, Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України, Накази центральних органів виконавчої влади та інші акти регіонального характеру. Серед Указів Президента України слід назвати наступні: «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 7 лютого 2008 р. № 109/2008 [72] тощо.

Серед актів Кабінету Міністрів України перш за все слід зазначити Класифікатор звернень громадян, який аналізувався у п.п. 1.2 магістерського дослідження. Питання порядку проведення та організаційні питання особистого прийому громадян Кабінетом Міністрів України були затверджені постановою. Зокрема, це постанова Кабінету Міністрів «Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України» від 11 вересня 2003 р. № 1447 [71]. Цією постановою були затверджені «Порядок організації та проведення особистого прийому громадян у

Кабінеті Міністрів України», а також графік особистого прийому громадян членами Кабінету Міністрів України.

Питання реалізації громадянами права на звернення регламентуються відомчими наказами, положеннями та інструкціями, які прийняті окремими міністерствами та відомствами. Так, на рівні Міністерства юстиції України видано наказ «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління»[65]. Цим порядком деталізовано визначено «процедуру розгляду звернень громадян, запитів на отримання публічної інформації у разі, якщо суб'єкт відносин у сфері доступу - запитувач інформації є фізичною особою або громадським об'єднанням без статусу юридичної особи; здійснення контролю за дотриманням строків їх розгляду; основні вимоги до організації і проведення особистого прийому громадян; загальні засади ведення діловодства за зверненнями громадян та запитами на отримання публічної інформації у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління» [65].

Як підсумок, слід зазначити, що система нормативно-правових актів, які регулюють інститут звернень громадян, є достатньою мірою розгалужена, водночас більшість з них становить акти підзаконного характеру, які містять приписи, що дублюють положення загального Закону «Про звернення громадян». Виключно у деяких випадках акти підзаконного характеру щодо регулювання звернень громадян містять норми, які пов'язані зі специфікою діяльності окремих державних органів. Все це ускладнює порядок реалізації конституційного права на звернення, в тому числі й з позиції обізнаності громадян про дію правових норм у цій сфері.

Зазначене обґрунтовує доцільність прийняття нового Закону України «Про звернення», який наразі перебуває на розгляді у Верховній Раді України. Новий закон покликаний визначити єдиний підхід до правової регламентації питань забезпечення права на звернення, усунути існуючі недоліки, розширити правові можливості громадян щодо належної реалізації та ефективного захисту своїх прав у зв'язку з поданням звернень.

Зважаючи на цей концептуальний підхід щодо застосування заходів покращання правового регулювання інституту звернень громадян, необхідно відзначити важливість оптимізації здатності реалізовувати фізичними особами наданого Конституцією права на звернення, зокрема під час їх подання та розгляду. Водночас слід врахувати обов'язки органів, що займаються розглядом і вирішенням таких звернень, а також забезпечити чітку процесуальну регламентацію правовідносин у цій сфері. Особливо важливою є потреба в удосконаленні механізмів адміністративно-правового впливу, що дозволяють оперативно і ефективно коригувати відхилення від належного ходу цих правовідносин, зокрема через вдосконалення нормативних актів, що регулюють адміністративну та дисциплінарну відповідальність у цій сфері.

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1. Учасники процедури розгляду звернень громадян

Механізм розгляду звернень громадян становить собою систему узгодженого цілеспрямованого впливу органів публічного управління на суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері реалізації права на звернення. Цей вплив здійснюється за допомогою комплексу заходів різного змістовного спрямування (організаційно-правові, фінансові, інформаційні, соціальні тощо), що виконуються органами державної влади. Серед основних елементів механізму розгляду звернень громадян слід виокремити суб'єктів, що беруть участь у цих правовідносинах.

Для визначення системи суб'єктів процедури розгляду звернень громадян необхідним є розуміння самої правової категорії «суб'єкт процедури» та її співвіднесення із суміжним поняттям «учасники процедури». Характеризуючи адміністративні процедури, І.О. Картузова та А.Ю. Осадчий визначають суб'єкта адміністративних процедур як «особу, яку діючим законодавством наділено правами та обов'язками з підготовки та видання адміністративних актів, а також у сфері розгляду адміністративних справ органами публічного адміністрування» [19]. Вбачається, що суб'єкт адміністративних процедур — це особа, яка може здійснювати процедурні дії, спрямовані на досягнення мети процедури, хоча б на одній з її стадій. Суб'єкти адміністративних процедур визначаються в нормах права загалом як громадяни, об'єднання громадян, органи публічного адміністрування та підприємства, які потенційно мають право брати участь в адміністративному провадженні [17].

Законодавець в межах Закону України «Про звернення громадян» не вживає терміни «учасник процедури» або «суб'єкт процедури», водночас

міститься перелік суб'єктів, які наділяються певним обсягом прав та обов'язків щодо подання, розгляду та вирішення звернень. Ґрунтуючись на теорії адміністративного права, видається можливим визначити учасників процедури розгляду звернень громадян як фізичних осіб, органів публічного управління та інших суб'єктів, що безпосередньо здійснюють реалізацію наданих їм законодавством прав, обов'язків чи законних інтересів в межах правовідносин, що виникають, змінюються та припиняються щодо розгляду звернень. Натомість суб'єктом процедури розгляду звернень може бути будь-яка особа чи уповноважений суб'єкт публічного управління, який законодавством наділяється правами та обов'язками, ініціюють або реалізують свої повноваження в цій процедурі. Таким чином суб'єкт процедури розгляду звернень громадян є потенційним учасником конкретних правовідносин у цій сфері.

Особливості процедури розгляду звернень громадян, безумовно відбиваються на правовому статусі її учасників. Фактично мова йде про право подавати звернення у будь-якій дозволений формі, сфера реалізації цього права, вид звернення та інші важливі аспекти мають значення при визначенні правового статусу учасників процедури розгляду звернень громадян.

Відповідно до Проекту Закону України «Про звернення» виокремлено такі групи суб'єктів: «1) суб'єкт звернення, тобто фізична особа (громадянин України, іноземець чи особа без громадянства), фізична особа-підприємець, юридична особа, громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи; 2) суб'єкт розгляду звернення – орган державної влади, інший державний орган, орган влади АРК, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, інші суб'єкти, до повноважень яких належить розгляд порушених питань, у тому числі суб'єкти, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, надавати послуги, зокрема з питань, які становлять загальний економічний інтерес; 3) уповноважена особа суб'єкта розгляду – посадова особа

(структурний підрозділ) органу державної влади, органу влади АРК, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта розгляду, визначена його керівником, до повноважень якої належить розгляд порушених питань і до обов'язків якої віднесено роботу із зверненнями або розгляд звернень» [68]. Вбачається, що третя група суб'єктів за своїм функціональним спрямуванням є тотожною з другою, тому в межах теоретичного дослідження її недоцільно виокремлювати у окрему групу.

Вищезазначене обумовлює можливість виокремлення таких груп учасників процедури розгляду звернень громадян, як:

суб'єкт звернення – це громадяни України, інші фізичні особи (іноземці, особи без громадянства), які перебувають на території держави на законних підставах;

суб'єкти, що розглядають звернення – тобто уповноважені органи публічного управління, їх посадові та службові особи, що наділяються законодавством повноваженнями щодо розгляду та вирішення звернень громадян. Такими суб'єктами є: органи державної влади; органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації; об'єднання громадян; засоби масової інформації;

суб'єкти, які сприяють розгляду звернень – особи, які залучаються до процедури розгляду звернень з метою сприяння їх вирішення, не маючи особистої зацікавленості у результатах. Слід погодитися із тим, що Законом України «Про звернення громадян» не виокремлено окремого переліку цих осіб, водночас аналіз приписів щодо порядку розгляду звернень дозволяє стверджувати, що це представник організації, представник трудового колективу, особи, з вини яких було допущено порушення прав особи, які надають інформацію компетентним органам у ході перевірки звернень. Особливістю цієї групи суб'єктів є те, що їх компетенція реалізується на стадії розгляду скарги [88, с. 123].

Надання особі статусу суб'єкта права є основною та обов'язковою умовою для можливості реалізації суб'єктивних прав. Об'єктивне право,

або право в об'єктивному сенсі, являє собою систему загальних норм позитивного права, які забезпечують для різних суб'єктів формально рівні умови і можливості для реалізації своїх правомірних цілей та інтересів у рамках конкретних правовідносин. Це включає набуття і здійснення конкретних індивідуальних суб'єктивних прав, а також створення і виконання індивідуально визначених юридичних обов'язків [41, с. 95].

Коли особа здійснює своє об'єктивне право на звернення, вона, з одного боку, вступає у конкретні правовідносини, набуваючи статусу заявника. Це означає, що вона отримує певну сукупність прав та обов'язків, що визначають її роль у цих правовідносинах [7, с. 195]. За таких умов об'єктивне право набуває фактично розуміння суб'єктивного права на звернення.

Суб'єктивне право на звернення являє собою передбачену конституційними нормами міру дозволеної поведінки фізичної особи з метою реалізації особистих прав та законних інтересів та забезпечена кореспондуючими обов'язками суб'єктів публічного управління. Варто погодитися із думкою А.В. Стрельникова, що суб'єктивне право передбачає вираження у правовій нормі: а) свободу поведінки індивіда в межах, закріплених правовою нормою; б) можливість користування певним соціальним благом; в) повноваження на здійснення конкретних дій і право вимоги відповідних дій від інших осіб; г) можливість звернутися за захистом права в суд. Суб'єктивні права завжди пов'язуються з можливістю задоволення інтересів громадян в різних сферах (економічній, матеріальній, духовній та ін.) [89].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» право щодо подання звернення надано громадянам України, а також особам, які перебувають на території Української держави на законних підставах. Проте є ряд застережень щодо можливості реалізації наданого права. Водночас юридичні особи не наділяються правом звертатися до органів державної влади, але у випадках, передбачених законом, вони можуть

подавати скарги на оскарження окремих рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Варто зауважити, що відсутність у юридичних осіб права на звернення, враховуючи швидкість відповідних процедур, обмежує їх здатність захищати свої інтереси у сфері публічного управління. Ця прогалина усунута Проектом Закону «Про звернення».

Відповідно до Закону України «Про громадянство» окрім загальних підстав набуття громадянства Української держави, є ще спеціальні обставини, зокрема такі, як: «1) громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на території України; 2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Закону України «Про громадянство України» проживали в Україні і не були громадянами інших держав; 3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України; 4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України [60].

Щодо суб'єктів звернення зі спеціальним статусом, зокрема мова йде про державних службовців спеціалізованої та мілітаризованої служби (як приклад, військовослужбовці, працівники МВС тощо) не мають права подавати звернення щодо їх службової діяльності. У літературі висловлюється думка, що ця норма має дискримінаційний характер, однак з цим погодитися доволі важко, оскільки порядок подання такого роду звернень врегульовано спеціальним законодавством.

Подання звернення відповідно до Закону України «Про звернення громадян» є процесом, що визначає правовий статус особи як суб'єкта звернення. В залежності від характеру звернення цей статус може бути уточнений, наприклад, як статус скаржника чи заявника. Загалом, поняття «заявник» розкривається через його зв'язок з суб'єктивним правом на подання звернення. О.В. Харитонов вважає, що заявниками є зацікавлені в реалізації свого суб'єктивного права фізичні і юридичні особи [96, с. 12]. Уявляється, що заявник є ініціатором процедури розгляду звернень громадян. На думку О.В. Сорочкіна, заявника слід ідентифікувати через позначення фізичних та юридичних осіб, котрі за допомогою подання заяви ініціюють початок розгляду індивідуальної адміністративної справи, з метою реалізації власних прав та законних інтересів, закріплених чинним законодавством [85].

Особливості правової природи суб'єкта звернення відображаються через структуру його правового статусу. Загальна структура правового статусу включає такі складові: права і обов'язки, правосуб'єктність, гарантії та юридична відповідальність. Суть правосуб'єктності суб'єкта звернення полягає в тому, що вона визначає юридичні характеристики, які дозволяють конкретній (персоналізованій) особі набути статусу. Здатність особи бути суб'єктом права на звернення реалізується через правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. Особливістю правосуб'єктності заявника є те, що вона не залежить від віку особи. Зазначене викладено у ст. 7 Закону України «Про звернення громадян», зокрема «забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиленням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення» [67]. Водночас норма Закону щодо наділення фізичної особи правом подання звернення до суб'єктів публічного управління повинна бути доповнена тезою з приводу вікового цензу – «...суб'єктом звернення є повнолітня особа».

Законом виокремлено перелік осіб, які наділяються спеціальним статусом щодо розгляду та вирішення звернень, що передбачає такі гарантії як особистий прийом керівником суб'єкта публічного управління, зменшений строк розгляду звернення тощо. Як приклад, спеціальною правосуб'єктністю у межах права на подання звернення наділено суб'єкта, який є Героєм Радянського Союзу, Героєм Соціалістичної Праці, особою з інвалідністю внаслідок війни тощо. Відповідно, Герої Радянського Союзу та повні кавалери ордена Слави мають право на першочерговий розгляд їхніх звернень керівниками та іншими посадовими особами державних органів, органів місцевого та регіонального самоврядування, а також підприємств, установ і організацій. [67].

Права суб'єкта звернення, як основний елемент правового статусу, є гарантованою правом і законом мірою можливої або дозволеної поведінки особи, яка встановлюється для задоволення її інтересів і забезпечується державою. До основних прав суб'єктів звернення належать: право подавати звернення в письмовій або усній формі; право на розгляд звернення в межах встановлених законом термінів; право на об'єктивний та всебічний розгляд звернення, що сприятиме реалізації їх прав та інтересів, закріплених Конституцією та чинним законодавством; право отримати інформацію про результати розгляду звернення та інші.

На теперішній час, враховуючи дію правового режиму воєнного стану та інші обставини, принципи розгляду звернень громадян надають можливість суб'єктам звернення не лише подавати звернення через представник, але і брати участь у розгляді та вирішенні адміністративних справ. Водночас, юридична практика свідчить, що можуть виникати ситуації, коли особиста участь фізичної особи є обов'язковою.

У юридичній літературі представництво зазвичай поділяється на кілька видів. Найбільш поширеним є поділ на законне та договірне представництво, в залежності від підстав виникнення. Законне представництво визначається законодавством і не залежить від волі особи,

яку представляють. Прикладом є представництво малолітніх, неповнолітніх, недієздатних та обмежено дієздатних осіб. Законними представниками таких осіб у адміністративному провадженні можуть бути батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники або інші особи, визначені законом. Законні представники підтверджують свої повноваження відповідними документами, що підтверджують їх посаду або родинні, опікунські зв'язки з особою, інтереси якої вони захищають.

Що стосується представництва за договором, то таке представництво здійснюється виключно на основі документів, передбачених законодавством (ст. 31 Закону України «Про адміністративну процедуру» [59]). Представник за договором бере участь у провадженні на підставі довіреності, яка повинна бути нотаріально посвідчена у випадках, передбачених законом, договором або актами органів управління юридичних осіб. Повноваження представника юридичної особи, громадської організації чи фізичної особи-підприємця підтверджуються даними з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Наступною групою є суб'єкти розгляду звернень. Цю групу суб'єктів складають органи публічного управління та суб'єкти делегованих повноважень, що за своїм змістом належать до публічної адміністрації. до системи суб'єктів публічного адміністрування. Зазначене обумовлює можливість ознак публічної адміністрації вважати спільними і для суб'єктів розгляду звернень громадян. Такими ознаками є:

це певним чином організована та узгоджена система органів, яка не має чіткої ієрархічної побудови, але повинна діяти узгоджено, цілеспрямовано, уникаючи дублювання функцій та зайвої бюрократії;

суб'єктом є держава, а метою діяльності органів публічної адміністрації є забезпечення публічного інтересу – тобто інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян чи соціальних груп;

публічна адміністрація базується на владних повноваженнях, виконуючи публічні функції;

діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство;

публічна адміністрація використовує різноманітні інструменти впливу: правові, політичні, економічні та соціальні, застосовуючи методи правового регулювання, узгодження, переконання, стимулювання, примусу тощо [17].

Особливості розгляду звернень суб'єктами виокремленими законодавством про звернення громадян полягають у наступному: звернення, які підлягають розгляду, повинні стосуватися виключно компетенції конкретного суб'єкта публічної адміністрації; розгляд звернень здійснюється відповідно до порядку, визначеного специфікою діяльності цього суб'єкта; результати розгляду звернень, поданих до суб'єктів публічної адміністрації, можуть бути оскаржені як в адміністративному, так і в судовому порядку.

Варто акцентувати увагу на тому, що суб'єктам розгляду звернень громадян характерний особливий правовий статус, що обумовлює те, що будь-яке волевиявлення за наслідками розгляду та вирішення конкретного звернення (незалежно від виду) передбачає настання юридично значимих наслідків для суб'єкта звернення. Ця група суб'єктів є обов'язковою для участі у правовідносинах пов'язаних з розглядом звернень і як наслідок прийняття рішення, при чому вони діють не у власних інтересах. Суб'єкт розгляду звернень громадян покликаний захищати публічні інтереси. Інакше кажучи, це суб'єкти, які здійснюють свої функції публічного адміністрування в межах визначених повноважень. До цієї категорії належать особи, уповноважені на проведення адміністративних або дисциплінарних розслідувань, розгляд справ та ухвалення рішень по суті, перегляд справ за скаргами, виконання рішень щодо накладення стягнень та інші подібні дії.

Законом України «Про звернення громадян» не визначено коло основних повноважень суб'єктів розгляду звернень громадян, водночас містяться приписи щодо обов'язків. Так, основними обов'язками цих суб'єктів є (ст. 19) [67]:

об'єктивно, всебічно та своєчасно перевіряти заяви і скарги;

у разі ухвалення рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації під час розгляду заяви чи скарги, складати обґрунтовану постанову;

за запитом громадянина організовувати його участь у засіданнях органу, що розглядає його заяву чи скаргу;

скасовувати або змінювати рішення, що оскаржуються, у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають нормам закону чи інших нормативних актів, а також вжити термінових заходів для припинення неправомірних дій, виявляти та усувати причини порушень;

забезпечувати поновлення порушених прав, а також реальне виконання рішень, ухвалених за результатами заяви чи скарги;

письмово інформувати громадянина про результати перевірки заяви чи скарги та зміст прийнятого рішення;

вживати заходів для відшкодування матеріальних збитків у встановленому законом порядку, якщо вони виникли внаслідок порушення прав або законних інтересів громадянина, вирішувати питання відповідальності осіб, чії дії спричинили порушення, а також за запитом громадянина не пізніше ніж через місяць довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи громадської організації за місцем його проживання;

у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою, роз'яснити порядок оскарження прийнятого рішення;

не дозволяти безпідставну передачу розгляду заяв чи скарг іншим органам;

особисто організовувати і перевіряти стан розгляду заяв та скарг, вживати заходів до усунення причин, що їх спричиняють, а також систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи [67] тощо.

Третю групу учасників становлять суб'єкти, які сприяють розгляду звернень та залучені до участі в процедурі особи надають допомогу в розгляді адміністративної справи, не маючи особистої зацікавленості в результатах її вирішення. Їхні процедурні дії можуть впливати на хід справи, але вони не є сторонами у справі і не переслідують особисту вигоду [47].

Оскільки законодавством про звернення громадян не визначено коло суб'єктів, що можуть залучатися до процедури розгляду звернень громадян, доречно звернутися до теорії адміністративного права та приписів Закону України «Про адміністративну процедуру» (що містить перелік осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи). Такими суб'єктами є: свідок, експерт, спеціаліст, перекладач. Участь цієї групи суб'єктів визначається спеціальними нормативно-правовими актами. Залучення понять може відбуватися як за ініціативою органу, якщо це передбачено законодавством, так і за ініціативою особи. Експерт залучається адміністративним органом, коли виникає необхідність у застосуванні спеціальних знань для вирішення конкретного питання в процесі адміністративного провадження [49, с. 85].

На суб'єктів, які сприяють розгляду звернень законодавством покладено коло певних обов'язків, зокрема таких, як:

зобов'язані надавати адміністративному органу інформацію, яка має відношення до звернення;

зобов'язані надавати кваліфіковану допомогу іншим учасникам процедури;

мають право ознайомлюватися з матеріалами справи, які необхідні для сприяння її розгляду;

мають право брати участь у слуханні адміністративної справи у випадках, передбачених законом, та в інших ситуаціях, визначених законодавством.

2.2. Гарантії забезпечення права громадян на звернення

Питання гарантування прав людини є однією з найбільш гострих проблем суспільного життя та актуальним питанням у галузі проведення доктринальних досліджень. Проблема забезпечення гарантій реалізації прав та свобод людини завжди перебуває в центрі уваги вітчизнаних вчених-адміністративістів, а саме визначення гарантії права людини є здобутком багатьох поколінь вчених та базується на центральних принципах, вироблених суспільством – гуманізму, справедливості та законності, рівноправності тощо.

За своєю сутністю гарантія права виступає сукупністю взаємопов'язаних умов, що сприяють забезпеченню суспільного інтересу або приватного інтересу конкретно визначеного індивіда. Основною функцією гарантій є «виконання державою обов'язків у сфері реалізації прав особи. Об'єктом гарантій виступають суспільні відносини, пов'язані з охороною і захистом прав людини, задоволенням майнових потреб та інтересів громадян» [16, с. 461].

Недарма гарантованість суб'єктивних прав громадян щодо адміністративних органів, що фактично не залишає місця для адміністративної сваволі, виступає головною ознакою правової держави [44, с. 309].

В юридичній науці традиційним вважається поділ гарантій прав людини на загальні та спеціальні. З цього приводу В. А. Патюлін вказує, що «загальні гарантії виступають як економічні, політичні, ідеологічні та організаційні умови та передумови, що забезпечують фактичну можливість реалізації прав громадян. Спеціальні гарантії – це правові норми, що

визначають специфічно юридичними засобами умови та порядок реалізації прав, юридичні засоби їх охорони та захисту у разі порушення тощо» [44, с. 230].

Для забезпечення повного та об'єктивного аналізу гарантій права на звернення варто звернутися до юридичної та адміністративно-правової літератури для визначення сутності та системи юридичних гарантій забезпечення прав людини. Приміром, М. В. Вітрук, здійснюючи поділ юридичних гарантій на «гарантії реалізації та гарантії охорони і захисту правового статусу особи» до першої групи відносить наступні:

«конкретизування меж прав та обов'язків;
встановлення юридичних фактів, з якими пов'язана їх реалізація;
визначення процесуально-процедурних форм реалізації прав, свобод та обов'язків, законних інтересів;
заходи заохочення та пільги для стимулювання ефективної їх реалізації» [10, с. 314].

Перелік гарантій другої групи формується за рахунок таких заходів та способів:

а) заходи профілактики і попередження правопорушень;
б) заходи припинення та інші правозабезпечувальні заходи;
в) заходи правового захисту;
г) заходи юридичної відповідальності;
д) заходи нагляду та контролю за правомірністю поведінки суб'єктів права з метою виявлення випадків правопорушень;
е) процесуально-процедурні форми реалізації вищевказаних заходів [10, с. 322].

Схожий підхід демонструють Я. Гонцяж та Н. Гиндюк, які до «системи юридичних гарантій відносить:

1) повноту та ефективність юридичних норм, які об'єктивно відображають основні закономірності та тенденції розвитку суспільства;

2) високий рівень контролю та нагляду за реалізацією законності, яка направлена на своєчасне виявлення, попередження та припинення правопорушень;

3) ефективність заходів юридичної відповідальності та захисту, що веде до відновлення порушених прав та обов'язків і здійснення впливу на правопорушників;

4) якісна робота компетентних органів влади з забезпечення законності у різних сферах життєдіяльності суспільства;

5) постійне удосконалення та покращення юридичної діяльності;

6) розвинена правова свідомість та висока правова культура населення країни» [12, с. 127].

Схожого підходу у питанні характеристики гарантії як основної умови, засобу, заходу, за допомогою якого громадяни забезпечують реалізацію власних прав та свобод Е. О. Олефіренко відносить до системи таких гарантій «ефективну правотворчу, правозастосовну, організаційну діяльність органів державного управління» [44, с. 9].

Варто зауважити, що окреслені підходи до визначення системи юридичних гарантій розглядають останні як системи умов, заходів, засобів та способів, за допомогою яких досягається реалізація прав громадян. Разом з тим, на наше переконання, сутність юридичних гарантій забезпечення прав і свобод людини є набагато ширшою та не обмежується умовами, засобами та способами забезпечення реалізації прав.

Невід'ємною складовою гарантій прав людини є правові принципи, які, як влучно підкреслює С. П. Погребняк, «є системою найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, закріплених у праві, які є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, що притаманні цій системі права, і визначають її характер і напрямки подальшого розвитку» [51, с. 37].

Зважаючи на те, що принципи права, будучи системою імперативних вимог, виходять за межі звичайних умов як елементу системи юридичних

гарантій, вони здійснюють безпосередній вплив на правовідносини, що виникають з приводу реалізації певного права людини, та безпосередньо впливають на ефективність правового регулювання в цілому. Цілком логічною в цьому випадку є позиція щодо доцільності віднесення правових принципів до структури поняття гарантії забезпечення права у вигляді самостійного елемента.

Окрім того, поряд із правовими принципами, важливою гарантією забезпечення прав людини, зокрема права на звернення, варто виокремлювати правові презумпції, які мають важливе історичне та юридико-практичне значення. Так, презумпція належить до правових категорій із багатовіковою історією, які активно застосовуються в законодавстві та правозастосуванні. Ще в давньоримському праві презумпції знайшли широке використання, і чимало з них, зокрема презумпції добросовісності, знання закону, батьківства та інші, залишаються актуальними й сьогодні, будучи закріпленими в законодавствах більшості правових систем. Тривала присутність презумпцій у праві зумовлена їхньою значущою роллю в юридичній практиці.

Щодо юридико-практичного значення презумпцій, останнє виражається в тому, що, «по-перше, презумпції звільняють учасників судового процесу від доказування певних фактів, які закон визнає за існуючі, виходячи з певного ступеня їх вірогідності. При використанні презумпції суд з'ясовує тільки закріплений у гіпотезі презумптивної норми наявний факт, з яким пов'язаний факт презумований і який виступає як об'єкт основи вирішення і, як наслідок, тягне за собою певні матеріально-правові наслідки. По-друге, презумпція розподіляє тягар доказування, вказуючи на те, хто і яким чином може спростувати презюмовуючий факт, що дозволяє уникнути спорів, пришвидшити розгляд за ним, прийняти законне та обґрунтоване рішення» [83, с. 7, 98-99].

Неможливо недооцінювати роль правової презумпції в межах гарантування права на звернення. Так, вкрай важливе значення, на наше переконання, при реалізації права на звернення відіграє презумпція правомірності дій та правової позиції громадянина.

З цього приводу влучною є позиція М.М. Тищенко, який зазначає, що «ознаки презумпції правомірності дій та правової позиції громадянина в провадженні за скаргами громадян знаходять свій прояв у наступному. По-перше, дії та правова позиція громадянина, який подає скаргу, повинні вважатись правомірними до тих пір, поки інше не буде встановлено рішенням органу (посадової особи), компетентного розглядати скаргу по суті. По-друге, одним з важливих ознак розглядуваної презумпції є відповідний розподіл прав та обов'язків з доказування правомірності позиції громадянина між ним та певним органом (посадовою особою), дія або бездіяльність яких оскаржується. По-третє, рішення за скаргою не повинно ґрунтуватись на припущеннях, а всі сумніви стосовно правомірності позиції громадянина повинні трактуватись на його користь» [93, с. 182-184].

Також доцільним є звернення уваги на питання доречності прив'язки поняття правової гарантії виключно до діяльності відповідного уповноваженого суб'єкта чи посадової особи. На наше переконання, таких підхід не є виправданим, адже гарантування прав людини знаходиться у прямому взаємозв'язку із відповідною особистою правовою позицією громадянина як носія певного права, рівнем його особистої зацікавленості у вирішенні питань, які зачіпають реалізацію або захист його прав, усвідомлення значення власних дій, місця та ролі громадянина в процесі гарантування його прав.

Доволі справедливим є також те, що «юридичні гарантії мають, як мінімум дві сторони: гарантовані дії суб'єктів правовідносин і гарантовані можливості учасників правореалізації» [16, с. 258].

Діяльність відповідних органів щодо забезпечення прав і свобод громадян слід розглядати не лише в контексті правореалізації, але й у площині якісної правотворчості. Іншими словами, невід'ємною частиною цієї діяльності має бути створення чітких, зрозумілих, справедливих і доцільних «правил гри», а також розробка ефективного механізму реалізації чинних правових норм. Це має забезпечити громадянам максимально широкі правові можливості, які дозволяють не лише бути формальними учасниками правовідносин, але й відігравати активну роль у їх реалізації.

Таким чином, юридичні гарантії забезпечення прав і свобод громадян можна визначити як комплекс принципів, умов, засобів, заходів та правових презумпцій, які є обов'язковими для врахування й застосування суб'єктами, що розглядають та вирішують юридичні справи. Це стосується як ініціативи самих органів, так і звернень громадян чи інших осіб, уповноважених представляти їхні інтереси. Метою такого підходу є встановлення об'єктивної істини у справі та всебічне забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

Вважаємо, що конкретизація окремих гарантій, які забезпечують права, свободи та законні інтереси громадян у контексті реалізації права на звернення, має здійснюватися шляхом їх поділу на дві категорії: ті, що реалізуються безпосередньо громадянами, і ті, що реалізуються іншими суб'єктами правовідносин в інтересах громадян. Такий підхід дозволяє максимально чітко оцінити їхню ефективність залежно від цілей діяльності кожного суб'єкта, а також забезпечує належне співвідношення між категоріями компетенції та суб'єктивних прав. Це сприятиме більш точному визначенню їхнього взаємозв'язку та взаємодоповнюючого характеру.

Звертаючись до питання дослідження гарантій забезпечення права на звернення, які реалізуються іншими суб'єктами правовідносин в

інтересах громадян, неможливо оминати увагою такий специфічний вид діяльності, як наглядову діяльність.

Найбільш яскраво особливості реалізації наглядової діяльності відображаються в діяльності органів прокуратури. Важливим аспектом цієї діяльності є нагляд за дотриманням законності під час розгляду та вирішення звернень громадян. При цьому варто враховувати, що працівники прокуратури не лише контролюють виконання вимог Закону України «Про звернення громадян» усіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, а й самі виступають суб'єктами, які розглядають і вирішують звернення, що надходять до органів прокуратури.

Іншою, не менш значущою гарантією реалізації права громадян на звернення є здійснення контролю.

Зважаючи на те, що теоретичні аспекти здійснення контрольної діяльності, її форм, методів та функціональної спрямованості отримали значне висвітлення у науковій літературі [11, с. 120; 5; 14], доцільно детальніше розглянути той вид контролю, який, на нашу думку, сьогодні відіграє важливу роль у забезпеченні всього спектра прав і свобод громадян, а саме на дослідженні парламентського контролю за додержанням прав та свобод громадян.

Уповноважений з прав людини (омбудсман) є посадовою особою, до якої громадяни можуть звертатися у разі незадоволення адміністративними рішеннями, процедурою їх ухвалення чи діями представників державного апарату [11, с. 49]. Його діяльність базується переважно на суспільній довірі та моральному авторитеті, а не на делегованій імперативній владі [11, с. 144]. Водночас омбудсман здійснює вагомий вплив на стан законності, рівень дотримання прав і свобод громадян, що підтверджується практикою його роботи, зокрема щорічними та спеціальними доповідями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [86; 87]. Таким чином, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини виконує

важливу роль у забезпеченні прав і свобод громадян, має дієві механізми для уникнення неправомірних зловживань та порушень права на звернення, а також повноваження у галузі підтримки законності та правопорядку, а також у формуванні зв'язків між громадянами та державними органами.

Згадуючи про контроль як одну з ключових гарантій реалізації права громадян на звернення, варто звернути особливу увагу на питання здійснення громадського контролю в цій сфері. У сучасних умовах роль і значення громадського контролю значно зростають, оскільки він стає важливим інструментом забезпечення прозорості, підзвітності органів влади та захисту прав громадян.

Варто погодитися з позицією В. М. Гаращука, який зазначає, що «без належного механізму громадського та особистого контролю за апаратом управління, без ефективних важелів впливу на нього з боку громадян ситуація зі станом прав людини у сфері державного управління, у суспільстві в цілому навряд чи зможе відповідати європейським стандартам» [11, с. 120].

Підвищення ефективності громадського контролю, зокрема у сфері забезпечення реалізації права на звернення, може бути досягнуто шляхом реалізації таких заходів:

закріплення громадського контролю на законодавчому рівні** та розробка чітких правових механізмів його здійснення. Це сприятиме забезпеченню прозорості та підзвітності суб'єктів влади;

надання суб'єктам громадського контролю процесуальних можливостей для фіксації фактів і обставин, пов'язаних із порушеннями прав громадян. Це дозволить ефективніше виявляти й документувати порушення, а також сприятиме їх усуненню;

запровадження механізмів координації діяльності громадського контролю з державними органами та організаціями. Це передбачає визначення напрямків співпраці, форм та методів взаємодії, що дозволить об'єднати зусилля задля досягнення спільних цілей.

Важливим аспектом є врахування досвіду правозахисних громадських організацій, а також їхньої позиції під час розробки відповідних законопроектів. Такий підхід забезпечить врахування потреб громадянського суспільства та сприятиме підвищенню довіри до механізмів контролю.

Розглядаючи гарантії прав людини, варто наголосити, що юридична відповідальність є однією з найдієвіших та найефективніших гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Її значущість зумовлена тим, що будь-яке правове регулювання базується на ідеї відповідальності, яка супроводжує нормативні системи з моменту їх появи. Будь-яка система правового регулювання починається з формування ідеї та концепції правових інститутів, що слугує основою для створення відповідного масиву правових норм. Ідея юридичної відповідальності виступає ключовим елементом цієї концепції, адже без неї неможливе ефективне імперативне регулювання суспільних відносин. Саме імперативне регулювання є домінуючим у багатьох сферах, забезпечуючи порядок, дотримання законів та захист прав усіх учасників правовідносин.

Поряд з розвитком суспільства розвивались та вдосконалювались нормативні конструкції відповідальності в межах релігійних і етнічних нормативних систем, але найбільш різноплановими виявилися конструкції юридичної відповідальності [37, с. 6].

При цьому, настанню юридичної відповідальності передують настання певних обставин або умов, зокрема суспільна природа індивіда, його особисті та психофізіологічні властивості, на підставі яких формується модель поведінки людини. У сучасному світі соціальне буття людини являє собою складне переплетення зв'язків і відносин, які визначають взаємозалежність між діями окремої особи та інтересами суспільства в цілому.

Існуючі умови вимагають посиленої уваги до забезпечення належної реалізації права громадян на звернення, що передбачає вдосконалення

системи юридичної відповідальності. Особливо актуальними є оптимізація заходів дисциплінарної та адміністративної відповідальності, поліпшення механізмів притягнення до відповідальності та забезпечення їх узгодженої взаємодії. У концептуальному плані важливо враховувати питання «професійної придатності» представників органів, які займаються розглядом звернень громадян. При оцінці їхньої здатності виконувати ці функції варто враховувати факти притягнення до адміністративної відповідальності за порушення прав громадян на звернення. Аналогічно, при розгляді питання про накладення адміністративних санкцій доцільно враховувати попередні випадки притягнення до дисциплінарної відповідальності за аналогічні правопорушення.

Систематичні порушення, що призводять до неодноразового притягнення до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності, свідчать не лише про недостатній рівень професійної підготовки, але й про свідоме небажання дотримуватися правових норм. Це підкреслює необхідність вдосконалення правового регулювання, яке забезпечить належну реакцію держави на подібні порушення та сприятиме ефективному захисту прав громадян у цій сфері.

Кодексом України про адміністративні правопорушення закріплено адміністративну відповідальність за порушення права на інформацію та права на звернення (ст. 212-3 КУпАП) [20].

Реалізація права на інформацію безперечно має тісний зв'язок із правом на звернення, адже значна частина звернень громадян спрямована саме на отримання інформації. Це підтверджується тим, що законодавець виділив інформаційний запит як окрему категорію звернень.

Проте слід враховувати, що у багатьох випадках громадяни звертаються не для отримання інформації, а для вирішення інших важливих питань. Такі звернення можуть стосуватися реалізації конкретних прав, їх захисту або відновлення, що є не менш значущими потребами, які також потребують належної уваги та правового врегулювання.

Зважаючи на таке, варто констатувати, що у сучасних умовах питання забезпечення належної реалізації права громадян на звернення потребує посиленого правового регулювання, зокрема оптимізації системи заходів юридичної відповідальності. Це передбачає необхідність посилення адекватності державної реакції на факти порушення прав громадян у цій сфері. Насамперед, актуальним є вдосконалення заходів дисциплінарної та адміністративної відповідальності, розробка ефективних механізмів притягнення до відповідальності, а також узгодження взаємодії між цими видами юридичної відповідальності. Такий підхід сприятиме забезпеченню більш ефективного захисту прав громадян і встановленню справедливості в суспільних відносинах.

Таким чином, юридичні гарантії забезпечення прав і свобод громадян становлять собою сукупність принципів, умов, засобів, заходів та правових презумпцій. Їх застосування та дотримання є обов'язковими у процесі діяльності суб'єктів, які займаються розглядом і вирішенням юридичних справ. Це стосується як дій, здійснюваних з ініціативи самих суб'єктів, так і тих, що виникають за ініціативою громадян або інших осіб, які мають законне право представляти їхні інтереси.

Ці гарантії спрямовані на сприяння встановленню об'єктивної істини у справі, а також на повне і всебічне забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, що є важливим аспектом правового регулювання та захисту суспільних відносин.

2.3. Вимоги до змісту та форми звернень громадян

Згідно зі ст. 40 Конституції України, 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 [25].

Разом з тим, виключно закріплення в нормах Основного Закону права на звернення не забезпечує його ефективної реалізації. Держава, будучи «сервісом» для громадян, має забезпечити створення та стабільне функціонування механізму реалізації права на звернення.

Під механізмом забезпечення реалізації прав людини зазвичай розуміється система засобів та чинників, через які реалізуються права і свободи особи, а також охорона таких прав і свобод відповідними зобов'язаними суб'єктами державної влади, в разі їх порушення – їх захист та відновлення [43].

В питанні забезпечення реалізації права на звернення визначальне місце відводиться окресленню чіткого переліку вимог до змісту та форми звернень. Потреба у виокремленні переліку вимог до форми та змісту звернення обумовлюється наступними факторами.

По-перше, чітко визначені вимоги допомагають стандартизувати процес подання звернень, що дозволяє зменшити кількість можливих помилок та непорозумінь. Уніфікована форма звернень сприяє швидшому та більш якісному їх розгляду.

По-друге, вимоги до форми та змісту звернення встановлюють чіткі рамки, в яких громадяни можуть реалізувати своє право на звернення. Це забезпечує правову визначеність та знижує ризики відхилення звернень через недоліки у їх оформленні.

По-третє, дотримання вимог до змісту та форми звернення дозволяє органам влади оперативно та ефективно розглядати звернення громадян, зосереджуючись на суті питання, а не на виправленні формальних недоліків. Це сприяє прискоренню процесу прийняття рішень та наданню відповідей.

По-четверте, чіткі вимоги до звернень забезпечують громадянам можливість правильно та повноцінно реалізувати свої права. Вони можуть

бути впевнені, що їх звернення не буде відхилене з формальних причин, якщо воно відповідає встановленим вимогам.

По-п'яте, визначені вимоги сприяють підвищенню прозорості роботи органів влади та їх підзвітності перед громадянами. Це дозволяє уникнути необґрунтованих відмов у розгляді звернень та забезпечує відповідальність посадових осіб за своєчасний та належний розгляд звернень.

Наведене свідчить про доцільність детального аналізу вимог до форми та змісту звернень.

Відповідно до абз. 1 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [67].

Таким чином, при дослідження вимог до форми та змісту звернень варто окремо проаналізувати вимоги до звернень, поданих в усній формі, та звернень, поданих в письмовій формі.

Згідно з абз. 5 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», 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 [67].

Громадянин, який звертається усно, повинен представитися, назвавши своє прізвище, ім'я та по батькові. Це необхідно для фіксації звернення та можливості подальшого зв'язку з заявником.

Усні звернення зазвичай приймаються під час прийомних годин посадовими особами або в спеціально визначених місцях, таких як приймальні громадян. Це дозволяє організувати процес прийому звернень та забезпечити їх належний розгляд. Орган, що приймає усне звернення, повинен забезпечити його фіксацію. Це може бути здійснено шляхом запису в журналі звернень громадян або за допомогою електронних засобів

фіксації, що дозволяє зберігати інформацію про звернення та контролювати його розгляд.

Власну специфіку мають усні звернення, подані за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії». Прийняття усних звернень на гарячу лінію є важливим механізмом для оперативного реагування на потреби громадян. Гаряча лінія дозволяє людям швидко отримати необхідну інформацію, допомогу або подати скаргу. Щоб цей процес був ефективним, необхідно дотримуватися певних вимог та стандартів.

Оператор гарячої лінії повинен ідентифікувати заявника, попросивши його назвати своє прізвище, ім'я та по батькові, а також, за можливості, контактну інформацію (номер телефону або електронну адресу). Це допоможе у подальшому зв'язку для уточнення інформації або повідомлення про результати розгляду звернення. Оператор повинен зареєструвати звернення у відповідній системі, зазначивши дату і час звернення, основний зміст та контактні дані заявника.

Гаряча лінія також повинна мати чітко визначені процедури обробки конфіденційної інформації, щоб забезпечити захист персональних даних заявників.

Прикладом нормативного забезпечення регулювання порядку прийняття, реєстрації та розгляду усних звернень, поданих за допомогою засобів телефонного зв'язку, є постанова Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 976 «Деякі питання Єдиної системи опрацювання звернень» [15].

Відповідно до п. 3 Порядку взаємодії Офісу Президента України, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи “Урядовий контактний центр” із забезпечення належного реагування на звернення, які надходять за допомогою засобів телефонного зв'язку та з використанням Інтернету, затвердженого Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 976

«Деякі питання Єдиної системи опрацювання звернень» (далі – Порядок взаємодії), на звернення створюється електронна реєстраційна картка, в якій зазначаються: прізвище, власне ім'я та по батькові заявника – фізичної особи або заявника - юридичної особи (найменування підприємства, установи, організації), номер контактного телефону, місце проживання заявника – фізичної особи або місцезнаходження заявника - юридичної особи, електронна та поштова адреси (відомості про інші засоби зв'язку), суть порушеного питання, пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги, дата подання звернення. Інформація про власне ім'я та по батькові заявника зазначається в разі його наявності. Також за згодою заявника можуть зазначатися інші відомості, включаючи вік, стать тощо. Кожному зверненню надається індивідуальний номер [15]. Згідно з абз. 1 п. 4 Порядку взаємодії, у разі коли заявник не зазначив своє прізвище, власне ім'я або не надав інші відомості, звернення визначається як анонімне та не реєструється [15].

Вказані відомості можна віднести до вимог щодо форми усного звернення, поданого засобами телефонного зв'язку.

Окрім того, Порядок взаємодії визначає деякі вимоги щодо змісту усного звернення. Так, відповідно до абз. 3 п. 4 Порядку взаємодії, у разі коли заявник застосовує ненормативну лексику, вдається до образ, а також якщо його звернення містить заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі, працівник Урядового контактного центру має право припинити спілкування з ним та заблокувати його контакт за допомогою технічних засобів для унеможливлення прийняття від нього звернень [15]. Згідно з абз. 4 п. 4 Порядку взаємодії, звернення, в якому не викладено суть порушеного питання (зауваження, пропозиції, прохання або вимоги до органів виконавчої влади), не розглядається, про що повідомляється заявникові [17].

Окрім того, зважаючи на специфіку усних звернень, до їх змісту також висуваються специфічні вимоги. Заявник, звертаючись усно,

повинен чітко і зрозуміло викласти суть свого питання, пропозиції або скарги, уникаючи двозначностей і неточностей, щоб посадова особа, яка приймає та реєструє звернення, могла правильно його зафіксувати та передати на розгляд. Усне звернення має бути коротким і по суті, щоб максимально точно передати проблему або питання, не перевантажуючи його зайвими деталями.

Вимоги, які висуваються до письмових звернень, також мають власну специфіку та особливості. Так, відповідно до абз. 6 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», 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) [67].

Згідно з абз.1 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань [67].

Відповідно, обов'язковому зазначенню у зверненні підлягає адресат. Важливо окреслити, що у випадку, коли письмову звернення було подано не тому суб'єкту, якому воно адресоване, звернення підлягає направленню за належністю. Окрім того, відповідно до абз. 3 ст. 7 Закону України «Про звернення громадян», якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється

громадянина, який подав звернення. У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обгрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями [67].

Згідно з абз. 7 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування кваліфікованого електронного підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається [67].

Таким чином, спираючись на норми Закону України «Про звернення громадян», до обов'язкових реквізитів, які підлягають зазначенню в письмовому зверненні громадянина, належать такі:

1) найменування адресата (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємству, установі, організації, об'єднанню громадян або посадовій особі, до повноважень якої належить вирішення порушених у зверненнях питань);

2) прізвище, ім'я, по батькові заявника (заявників);

3) місце проживання заявника (заявників);

4) засоби зв'язку із заявником (заявниками) (можуть бути зазначені за бажанням заявника (заявників);

5) електронна поштова адреса, на яку заявнику (заявникам) може бути направлено відповідь на звернення, або зазначено відомості про інші засоби зв'язку (підлягають зазначенню в електронному зверненні);

6) суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги;

7) власноручний підпис заявника (заявників) із зазначенням дати.

Щодо викладу порушеного питання, варто зазначити, що звернення повинно бути чітким і зрозумілим. Громадянин має викласти свою проблему, питання або пропозицію зрозумілою мовою, без зайвих деталей і складних формулювань. Це допомагає уникнути непорозумінь і забезпечує точність у передачі інформації. Необхідно чітко вказати суть питання. У зверненні має бути чітко зазначено, з якою метою воно подається: скарга, заява, пропозиція тощо. Важливо, щоб зміст звернення відповідав заявленій меті.

Дотримання окреслених вимог до змісту письмового звернення допомагає забезпечити його належний розгляд, підвищує ефективність роботи органів влади та сприяє захисту прав громадян.

Важливим в контексті дослідження вимог до форми та змісту звернень є аналіз правових наслідків недотримання таких вимог. Згідно з ч. 8 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження, крім випадків, передбачених частиною першою ст. 7 цього Закону [67].

Окрім того, норми чинного законодавства вміщують положення щодо того, які звернення не підлягають розгляду та вирішенню. Так, відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону України «Про звернення громадян», письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає [67]. Згідно з ч. 2 ст. 8 Закону України «Про звернення громадян», не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачено ст. 17 цього Закону, та звернення осіб, визнаних судом недієздатними [67].

Варто вказати, що важливість дотримання форми та змісту звернення обумовлюється тим, що відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України

«Про звернення громадян», звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. [67].

Звернення громадян у формі заяв, скарг і пропозицій відіграють важливу роль у підвищенні ефективності та результативності діяльності суб'єктів владних повноважень. Вони не лише забезпечують реалізацію права громадян на участь у публічному управлінні, але й слугують ключовим механізмом зворотного зв'язку, завдяки якому владні органи можуть оперативно виявляти проблеми, реагувати на запити суспільства та вдосконалювати управлінські процеси. Аналіз впливу звернень громадян на діяльність суб'єктів владних повноважень вимагає чіткого визначення відповідних понять і категорій.

У лексичному значенні термін «результативність» означає здатність суб'єкта досягати поставлених цілей. Відповідно, результативність суб'єктів владних повноважень характеризується ступенем відповідності досягнутих результатів під час розгляду звернень громадян.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що показники результативності можуть служити як оцінкою діяльності органу державної влади в цілому, так і оцінкою діяльності окремих посадових осіб [13, с. 123]. Зазвичай діяльність структурних підрозділів органів державної влади спрямована на досягнення загальних кінцевих результатів, що ускладнює можливість чітко визначити внесок кожного окремого службовця. У таких умовах звернення громадян виступають своєрідним показником, який дозволяє оцінити якість роботи окремих посадових осіб.

Таким чином, розгляд і вирішення звернень громадян стають основою для оцінки результативності діяльності конкретного суб'єкта владних повноважень. Це передбачає системну та цілеспрямовану активність окремих громадян, спрямовану на контроль за якістю виконання визначених завдань протягом певного періоду часу з метою досягнення очікуваних результатів. У свою чергу, результативність певних дій слід

розуміти як їх логічну завершеність, що сприяє досягненню запланованих цілей.

Як слушно зазначав Б.М. Чичерін, «громадська думка відображає реальний стан суспільства і управління. Всі недоліки стають очевидними, що дозволяє швидше знайти способи їхнього виправлення» [98, с. 91]. Завдяки інформації, отриманій зі звернень, суб'єкти владних повноважень мають змогу ухвалювати своєчасні й ефективні управлінські рішення, спрямовані на задоволення соціальних потреб громадян.

Таким чином, реалізація права громадян на звернення значно впливає на результативність і ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень, забезпечуючи канал комунікації між органами державної влади та громадянами. Це право виконує дві важливі функції: воно є засобом вираження громадської думки і водночас джерелом інформації для владних суб'єктів про якість їхньої діяльності та її недоліки. Ефективність реалізації права на звернення знаходиться в прямому взаємозв'язку з дотримання вимог щодо форми та змісту звернення, яке подається особою в усній або письмовій формі, а також чіткості та послідовності викладу змісту порушеного питання.

2.4. Процедура розгляду звернень громадян

Звернення громадян, будучи дієвим засобом забезпечення законності у публічному управлінні, не просто надходить до конкретного суб'єкта публічного управління як адресата та розглядається на його розсуд. Звернення, незалежно від його виду та форми, подається у передбаченому законодавством порядку з метою уникнення ситуацій поширення свавілля зі сторони суб'єктів публічного управління, що може призвести до порушення прав і свобод людини та громадянина.

Юридичний термін «процедура» у тлумачних словниках визначається як: «тривала, послідовна справа, порядок; офіційний порядок дій, виконання, обговорення; встановлена послідовність дій для здійснення або оформлення чого-небудь» [17]. Отже, процедура є структурованою, де кожний елемент спрямовано на досягнення окремих результатів. Правова процедура завжди встановлюється та визначається нормами законодавства, передбачаючи порядок дій у сфері правозастосування.

Процедура розгляду звернень громадян за своїм змістом є адміністративною процедурою, що являє собою врегульований нормами публічного права порядок застосування правових форм публічного управління. Зазначене обумовлює можливість виокремлення спеціальних характеристик процедури розгляду звернень громадян, серед яких такі: а) впорядковується нормами публічного права, зокрема адміністративного; б) правовідносини, що складають зміст процедури, виникають, змінюються та припиняються у сфері публічного управління; в) є найбільш ефективною моделлю взаємодії фізичних осіб із суб'єктами публічного управління під час виконання ними владних повноважень; г) є гарантією вірного та ефективного виконання службових повноважень суб'єктами публічного управління та забезпечення реалізації права на звернення осіб, чиї інтереси зачіпають такі повноваження; д) може відрізнятися за структурою з урахуванням змісту, форми та виду звернення; е) стосуються не лише зовнішньої, але і внутрішньоорганізаційної діяльності суб'єктів публічного управління.

Зазначене дає підстави визначити процедуру розгляду звернень громадян як визначений нормами адміністративного права порядок дій у сфері публічного управління, що покликаний забезпечити реалізацію прав і законних інтересів (соціально-економічних, політичних та особистих) фізичних осіб, їх поновлення у разі порушення, шляхом подання звернення (заяви, пропозиції, скарги тощо) у будь-якій дозволений формі, розгляд та

вирішення уповноваженим суб'єктом, за наслідками яких здійснюється прийняття об'єктивного рішення.

Варто акцентувати увагу на тому, що процедура розгляду звернень громадян характеризується послідовністю, тобто на нормативному рівні чітко визначена послідовність дій суб'єктів публічного управління у разі надходження на їх розгляд та вирішення звернення. На думку А.Ю. Осадчого, «правильно обрана і здійснювана послідовність дій адміністративного органу та приватних осіб обумовлює та забезпечує досконалість, оптимальність і ефективність здійснення адміністративних процедур» [47, с. 105].

Процедура розгляду звернень громадян передбачає кінцевим результатом досягнення юридично-значимого рішення, яке приймається протягом певного проміжку часу. В.Б. Авер'янов зазначає, що «адміністративно-процедурна діяльність реалізується у різноманітних видах процедурних дій, які складають основу її змісту та у зв'язку із чим їх класифікують на попередні, проміжні й завершальні» [2].

Законом України «Про звернення громадян» не надається визначення таких понять, як: «процедура розгляду звернень громадян», «процедурна дія», «етап розгляду звернення», водночас Розділом 2 здійснено характеристику порядку розгляду звернень у залежності від їх видової приналежності.

Задля категоріальної визначеності слід зазначити, що поняття «процедурна дія» визначене у Законі України «Про адміністративну процедуру» та означає «дію адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду адміністративної справи, але якою вона не вирішується по суті» [59].

У теорії адміністративного права прийнято процедурні дії об'єднувати у більші за обсягом та проміжними результатами структурні елементи, зокрема стадії та етапи. Так, стадії процедури розгляду звернень громадян – це здійснювані у чітко встановленій на нормативному рівні

послідовності сукупність процедурних дій, які мають спільну мету в межах окремої стадії та передбачають прийняття підсумкового юридично-значимого рішення. Послідовність здійснюваних процедурних дій в межах стадій відображає плановірність дій суб'єкта публічного управління щодо вирішення адміністративної справи та прийняття рішення.

Етапи процедури розгляду звернень громадян являють собою відносно самостійні частини стадії, які повинні сприяти вирішенню завдань процедури. «Сучасна адміністративістика розглядає етап як окремий відрізок часу або частину адміністративної процедури, що характеризується певними якісними змінами. Так, етап адміністративної процедури розуміється як сукупність процедурних дій, спрямованих на досягнення внутрішньостадійної проміжної мети»[38].

Характеристика процедури розгляду звернення громадян залежить від багатьох обставин, зокрема таких: вид звернення, суб'єкт подання, суб'єкт, до якого подано звернення, форма подання звернення, порядок розгляду та вирішення. В межах магістерського дослідження буде розглядатися характеристика процедури розгляду звернень у залежності від форми подання, тобто розгляд письмового звернення та усного.

Щодо процедури розгляду письмового звернення громадянина (громадян), слід зазначити, що вона у свою чергу може різнитися залежно від ряду факторів: виду звернення (пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги), форми звернення (паперове або електронне), адресата тощо.

Серед особливостей, які характеризують процедуру розгляду звернення громадянина, поданого в письмовій формі, варто зазначити таке. Процедура розгляду письмових звернень має чітко структуровану внутрішню організацію, що складається з низки стадій, кожна з яких має свої цілі, завдання та предмет управлінської діяльності органів публічного управління. Ця процедура включає кілька фаз, що послідовно змінюють одна одну: процедурні дії, етапи, стадії, а зрештою й сама процедура. На

більшості стадій можна виділити конкретні цілі та завдання, а також визначити коло суб'єктів, відповідальних за їх реалізацію [3, с. 167].

На підставі здійснення аналізу національного законодавства варто виокремити такі стадії процедури розгляду письмових звернень громадян:

ініціювання процедури розгляду звернень громадян (передбачає подачу адресату письмового звернення);

підготовка та розгляд звернень адресатом;

прийняття рішення та повідомлення суб'єкта звернення про результати розгляду.

Для забезпечення належного аналізу особливостей процедури розгляду письмових звернень громадян варто окремо дослідити кожную стадію, виокремлену на підставі аналізу норм законодавства України.

Перша стадія, ініціювання розгляду звернень громадян, полягає в поданні адресату письмового звернення. На цій стадії суб'єкт звернення (індивідуальний чи колективний), має вирішити декілька важливих завдань:

1) визначити вид звернення. Так, було зазначено, що чинним законодавством передбачено три види звернення. На стадії подачі письмового звернення серед трьох передбачених законодавством видів необхідно обрати один, адже вид звернення обумовлює його зміст;

2) визначити належного адресата звернення. Чинним законодавством передбачено ряд вимог щодо окреслення належного адресата. Зокрема, питання, порушенні у зверненні, мають входити до переліку повноважень адресата. Невірне визначення адресата призводить до збільшення строку очікування відповіді на звернення через потребу у пересиланні звернення належному адресату;

3) оформити звернення відповідно до вимог чинного законодавства. Окреслене завдання також має вагоме значення для реалізації конституційного права на звернення, адже недотримання формальних

вимог до оформлення звернень має наслідком повернення звернення заявнику (заявникам) без розгляду.

Також вкрай важливим питанням, яке підлягає вирішенню на стадії подання звернення є питання дотримання процедурних строків. Так, відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про звернення громадян», скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються [67].

Після здійснення окреслених завдань, суб'єкту звернення варто визначитися із формою подання звернення, тобто обрати між паперовою (поданою засобами поштового зв'язку або нарочно адресату) або електронною (поданою засобами електронного зв'язку із накладенням кваліфікованого електронного підпису або без такого) формами, адже від визначення форми залежить спосіб доставлення звернення адресату.

Після доставлення звернення адресату, останній здійснює реєстрацію такого звернення у відповідному порядку (приміром, визначеному правилами документообігу в кожному окремому органі (державної влади або місцевого самоврядування), підприємстві, установі, організації, незалежно від форм власності та підпорядкування), чим починається стадія прийняття та розгляду звернень адресатом.

Варто одразу окреслити, що порядок розгляду звернень також різниться залежно від виду поданого звернення. Нормами Закону України «Про звернення громадян» у Розділі II «Порядок розгляду звернення громадян» унормовує основні вимоги, які висуваються до адресатів при розгляді конкретного виду звернення.

Відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону України «Про звернення громадян», «органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян,

посадові особи (далі по тексту – адресати) зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду» [67].

Згідно з ч. 2 ст. 14 Закону України «Про звернення громадян», «пропозиції (зауваження) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, осіб з інвалідністю внаслідок війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто» [67].

Таким чином, законодавець доволі формально підійшов до питання визначення вимог до розгляду пропозицій (зауважень) громадян як форми звернення. Чинним законодавством не визначено обов'язкових реквізитів відповіді заявнику (заявникам) за результатами звернення у вигляді пропозиції (зауваження), що створює умови для ігнорування адресатами слухних пропозицій або зауважень ініціативних громадян.

Відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону України «Про звернення громадян», адресати, «до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань)» [67].

Згідно з ч. 2 ст. 15 Закону України «Про звернення громадян», «заяви (клопотання) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, осіб з інвалідністю внаслідок війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій особисто» [67].

Окрім того, законом деталізовано вимоги щодо відповіді на заяву (клопотання) громадянина (громадян). Так, відповідно до ч. 3 ст. 15 Закону України «Про звернення громадян», «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» [67]. Згідно з ч. 4 ст. 15 Закону України «Про звернення громадян», «рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення» [67].

Позитивним аспектом нормативного закріплення порядку розгляду звернення у вигляді заяви (клопотання) є визначення вимог до відповіді суб'єкта, якому адресовано відповідну заяву та клопотання. Закріплення вимог до відповіді або рішення сприяє утвердженню законності у діяльності суб'єкта, який розглядає звернення, та забезпеченню отримання результату, за яким суб'єкт звернення звертався із заявою (клопотанням).

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», «скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, медіа, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням - безпосередньо до суду» [67].

Згідно з ч. 2 ст. 16 16 Закону України «Про звернення громадян», «скарги Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, осіб з інвалідністю внаслідок війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто» [67].

Відповідно до ч. 4 ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», «громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками» [67].

Згідно з ч. 6 ст. 16 16 Закону України «Про звернення громадян», «до скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину» [67].

Відповідно до ч. 7 та 8 ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», «особливості розгляду скарг громадян на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів речових прав на нерухоме майно визначаються Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»; «особливості розгляду скарг громадян на реєстраційні дії, відмову в державній реєстрації, бездіяльність державного реєстратора визначаються Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» [67].

Варто констатувати, що найбільшої деталізації в нормах чинного законодавства набула процедура розгляду скарг як виду звернення. На наше переконання, така ситуація склалася у зв'язку із специфікою скарги як види звернення (а саме подання скарги завжди пов'язане «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» (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян») [67].

Окрім того, нормами Закону України «Про звернення громадян» визначено права громадянина при розгляді заяви чи скарги (ст. 18 Закону України «Про звернення громадян»), а також обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, медіа, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг (ст. 19 Закону України «Про звернення громадян»), що очевидно сприяє належному та ефективному виконанню суб'єктом, якому адресоване звернення, обов'язків щодо розгляду та стандартів забезпечення права на звернення,

визначених Конституцією України, Законом України «Про звернення громадян» та іншими актами національного законодавства, в тому числі міжнародними.

Завершальною стадією процедури розгляду звернень громадян є прийняття рішення та повідомлення суб'єкта звернення про результати розгляду та повідомлення суб'єкта звернення про результати розгляду. В цьому контексті особливої уваги заслуговує питання окреслення строків, в які адресат має надати відповідь на звернення. Так, відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону України «Про звернення громадян», «звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів» [67].

Таким чином, нормами Закону України «Про звернення громадян» визначено граничні строки розгляду звернень громадян для уникнення можливих зловживань з боку суб'єктів, яким адресоване звернення.

Завершується процедура реалізації права на звернення громадян одержанням суб'єктом звернення результату розгляду звернення.

Важливо відзначити, що результат розгляду письмового звернення має бути оформлений у письмовому вигляді та направлений суб'єкту звернення на його поштову адресу, зазначену у зверненні, або електронну адресу, зазначену у зверненні. Цілком можливим є виникнення ситуації, коли заявник у зверненні просить направити йому відповідь на звернення у конкретному вигляді (паперовому або електронному), або на іншу адресу, аніж та, яка зазначена у зверненні як адреса проживання заявника. В такому випадку у суб'єкта, якому адресоване звернення, виникає обов'язок щодо

виконання прохання заявника, пов'язаного зі способом доведення результатів розгляду до відома заявника, за умови, що прохання заявника не виходить за межі чинного законодавства.

Надалі в межах дослідження необхідним є характеристика особливостей процедури розгляду усних звернень громадян. Ця процедура характеризується також структурованістю, зокрема внутрішнім поділом на стадії, етапи та процедурні дії, завданнями, які висуваються в межах процедури та предметом дій, що здійснюються суб'єктами публічного управління. Варто погодитися із думкою В.Б. Авер'янова, що у більшості стадій видається можливим чітко виокремлення безпосередніх цілей та завдань, а також відповідальних суб'єктів за їх здійснення [2].

Варто акцентувати увагу на тому, що стадії процедури розгляду усного звернення є практично тотожними за назвою із розглядом письмового звернення, водночас різняться етапи та процедурні дії в межах стадій.

Процедура розгляду усного звернення у своїй структурі містить такі стадії:

1) подання до суб'єктів публічного управління пропозиції про поліпшення їх діяльності, викриття недоліків в роботі, оскарження дії посадових осіб, державних і громадських органів;

2) розгляд звернення суб'єктом, до якого його адресовано;

3) доведення результатів розгляду звернення до особи, яка зверталась з відповідним поданням [67].

Перша стадія розгляду цієї процедури включає в себе кілька етапів: подання звернення до відповідного органу та реєстрацію цього звернення. Заявником усного звернення може бути як громадянин України, так і особа, що законно перебуває на території держави [60].

Подання звернення до відповідного органу відбувається за допомогою телефонного зв'язку через спеціалізовані контактні центри, телефонні «гарячі лінії» або ж під час особистого прийому.

Щодо першого випадку, то контактними центрами слід вважати «державну установу «Урядовий контактний центр», регіональні контактні центри Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і Севастополя, контактні центри та довідкові телефонні лінії органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України, державних колегіальних органів, приймальня Кабінету Міністрів України. При цьому, під контактним центром розуміється установа, організація або структурний підрозділ, на які органом покладено функції з приймання, попереднього розгляду та реєстрації звернень, що надійшли за допомогою засобів телекомунікації, консультування та інформування заявників, надсилання звернень підрозділам органу та іншим органам відповідно до компетенції для розгляду по суті порушених питань» [52].

На сьогодні в Україні функціонує єдиний механізм взаємодії між Офісом Президента України, державними колегіальними органами, органами виконавчої влади, Секретаріатом Кабінету Міністрів України та Урядовим контактним центром для забезпечення належного розгляду звернень громадян. Ці звернення надходять через телефонні «гарячі лінії» уряду, а також за допомогою Інтернету через веб-сайт Урядового контактного центру, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та офіційний інтернет-ресурс Президента України [54].

Особливості подання усних звернень через контактні центри визначаються змістом цих звернень. Так, на основі Урядового контактного центру функціонують спеціалізовані «гарячі лінії» для заяв громадян з різних питань, таких як повідомлення про корупційні правопорушення в органах влади та державних установах, скарги щодо якості адміністративних послуг, звернення від українців, які перебувають за кордоном, інформування осіб, що переміщуються з тимчасово окупованих територій та районів антитерористичної операції, питання допомоги учасникам Революції Гідності, звернення підприємців щодо пропозицій для поліпшення умов ведення бізнесу, а також порушення трудового

законодавства, зокрема у зв'язку з підвищенням мінімальної заробітної плати.

Окрім того, починаючи із січня 2018 року було створено сектор прийому звернень з використанням жестової мови в управлінні організації прийому звернень. Зазначене, по-перше, сприяє реалізації принципу гендерної рівності у публічному управлінні, та, по-друге, дозволяє громадянам з порушенням мовлення та слуху звертатися на урядову «гарячу лінію» через Skype-зв'язок з пропозиціями, зауваженнями, заявами та скаргами, адресованими органам виконавчої влади [50].

Наступним етапом є фіксації поданого усного звернення через контактні центри або телефонні «гарячі лінії». Особливістю усного звернення є одночасне його подання та ознайомлення з його змістом особою, яка приймає звернення. Для кожного усного звернення створюється електронна реєстраційна картка, що містить такі дані: прізвище, ім'я та по батькові заявника, контактний телефон, місце проживання, електронну та поштову адреси, суть порушеного питання, пропозиції, зауваження, заяви, клопотання, скарги, дату подання звернення та інші відомості (за згодою заявника). Кожному зверненню присвоюється унікальний номер.

Приймаючи звернення, Урядовий контактний центр зобов'язаний зареєструвати їх, після чого проводить попередній розгляд і передає до відповідних органів згідно з їх компетенцією. Центр здійснює моніторинг процесу розгляду звернень, надає заявникам необхідні роз'яснення та довідкову інформацію через телекомунікаційні засоби, а також надає відповіді на звернення з питань, які не потребують додаткового розгляду органами. Вся інформація про звернення фіксується в Єдиній електронній базі даних звернень [54].

Усне звернення, подане через визначені контактні центри та що не відповідає вимогам щодо надання персональних даних особи, вважається анонімним і не підлягає реєстрації. Однак є виключення для випадків, коли

звернення стосується повідомлення про вчинення корупційного правопорушення, в якому міститься інформація про конкретну особу та фактичні дані, що підлягають перевірці. Такі звернення реєструються, навіть якщо вони не містять повних персональних даних заявника.

Слід звернути на одну з основних вимог щодо усного звернення, хоча Законом України «Про звернення громадян» не має чіткої вимоги стосовно стилю викладу інформації, що міститься у зверненні, воно має бути викладене державною мовою, тобто українською [61] та не може містити посилань на ненормативну лексику, образи, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнеч. Інакше, службовець такого контактного центру може припинити спілкування з громадянином та «заблокувати його контакт за допомогою технічних засобів для унеможливлення прийняття від нього звернень» [54].

Особливості подання усних звернень через телефонні «гарячі лінії» визначаються специфікою діяльності органу, до якого надходить звернення. Багато суб'єктів публічного управління запровадили системи «гарячих ліній», які відповідають їх функціям та компетенції. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ України організувало «гарячу лінію» з метою покращення роботи зі зверненнями громадян, аналізу проблемних аспектів у діяльності Міністерства, Національної гвардії України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Це також сприяє налагодженню зворотного зв'язку з громадянами.

Загальний порядок розгляду усних звернень до Міністра внутрішніх справ України передбачає стандартну процедуру їх реєстрації та розгляду. Водночас існує спеціальний порядок, який застосовується в особливих випадках.

Спеціальний порядок використовується у разі надходження звернень, які стосуються надзвичайних ситуацій, кримінальних правопорушень, подій, що загрожують державній безпеці України, можуть

викликати суспільний резонанс, потребують невідкладного реагування, а також у разі повідомлень про надзвичайні події чи вчинення корупційних правопорушень за участю працівників МВС, НГУ та ЦОВВ.

У таких випадках звернення на етапі фіксації супроводжується негайною передачею його електронної реєстраційної картки працівником, відповідальним за діяльність «гарячої лінії», до Департаменту організаційно-апаратної роботи Міністерства внутрішніх справ України. Подальша інформація одразу доповідається керівництву [64].

Усне звернення, подане під час особистого прийому громадян, передбачає його озвучення заявником із дотриманням загальних вимог до звернень. Важливо, що при здійсненні особистого прийому пріоритет у розгляді надається таким категоріям осіб: Героям Радянського Союзу, Героям Соціалістичної Праці та особам з інвалідністю внаслідок війни [67].

На етапі фіксації усного звернення, поданого під час особистого прийому громадян, проводиться облік таких звернень у картках, журналах або за допомогою електронно-обчислювальної техніки. Журнальна форма реєстрації пропозицій, заяв і скарг, а також облік особистого прийому громадян застосовується в організаціях із річним обсягом надходження до 600 звернень, включно з особистими прийомами. Письмові й усні пропозиції, заяви та скарги, отримані на особистому прийомі, також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційно-контрольних картках, сумісних із персональними комп'ютерами, або в журналі (журналах).

Автоматизована реєстрація пропозицій, заяв і скарг, а також облік особистого прийому громадян здійснюються на основі реєстраційно-контрольних форм шляхом введення до персонального комп'ютера таких даних:

- дата надходження звернення;
- прізвище, ім'я, по батькові заявника, його категорія (соціальний стан);

- джерело отримання звернення, дата та індекс документа;
- інформація про контроль за зверненням;
- порушені питання (короткий зміст, індекси);
- зміст і дата резолюції, прізвище автора резолюції;
- виконавець, термін виконання;
- дата надсилання, індекс і зміст супровідного документа;
- прийняті рішення, дата зняття з контролю;
- номер справи відповідно до номенклатури.

За необхідності склад цих елементів може бути розширений, включаючи, наприклад, розписку виконавця в отриманні документа або інформацію про хід виконання. Організація може самостійно визначати порядок розташування цих елементів під час проведення автоматизованої реєстрації.

Особливості усного звернення під час особистого прийому громадян залежать від специфіки роботи органу чи посадової особи, до яких воно адресоване, та регулюються відповідними підзаконними актами.

Для подання усного звернення на особистому прийомі необхідно пройти попередній запис. Це можна зробити через працівників Управління організаційно-розпорядчої роботи, зв'язків з громадськістю та міжнародного співробітництва, через працівників Управління діловодства або через працівників відповідних підрозділів за телефонами, зазначеними у графіку особистого прийому громадян. Попередній запис на прийом до Голови Казначейства та його заступників проводиться не пізніше ніж за 7 днів до дати прийому, а до керівників структурних підрозділів – не пізніше ніж за 1 день до дати прийому. Відповідні посадові особи повідомляються про попередній запис на прийом.

Під час особистого прийому громадян можуть бути присутні їхні представники, повноваження яких оформлені згідно з чинним законодавством, а також особи, які перебувають у родинних стосунках з громадянами і мають документи, що підтверджують їх особу та

повноваження. Однак, присутність сторонніх осіб під час особистого прийому не допускається. Неповнолітні особи та особи, визнані судом недієздатними, не можуть відвідувати прийом без участі їхніх законних представників [55].

У Державному агентстві лісових ресурсів України та його територіальних органах було деталізовано організацію та порядок прийняття та розгляду звернень громадян, поданих на особистому прийомі. При цьому, положення про підстави відмови особі у попередньому записі на прийом видаються суперечливими. До таких підстав, серед іншого, віднесено звернення з питань, що не належать до компетенції Держлісагентства та його територіальних органів [56].

Процедура особистого прийому у Національній службі здоров'я України здається досить тривалою. Попередній запис на прийом до керівництва здійснюється відділом документообігу, архіву та організаційного забезпечення Адміністративного управління на основі письмової заяви. У заяві, окрім необхідних відомостей, повинні бути вказані матеріали, що обґрунтовують звернення громадянина. Запис потрібно зробити особисто не пізніше ніж за сім днів до дня прийому у відповідний структурний підрозділ. Після цього Відділ складає списки громадян, які бажають потрапити на прийом до керівництва, та передає матеріали звернень для вивчення й опрацювання відповідним структурним підрозділам не пізніше ніж за три дні до прийому. У цей же термін Відділ повідомляє громадян про дату і час прийому або про відмову у записі на особистий прийом, якщо є підстави для відмови, у телефонному режимі [57].

Варто звернути увагу на ситуацію, коли особа не може відповісти на телефонний дзвінок або запропонований час прийому їй не підходить. У таких випадках звернення може бути відкладене на невизначений період або потребуватиме подання в письмовій формі.

Що стосується розгляду усного звернення та інформування заявника про його результати, то належним чином зафіксовані усні звернення розглядаються за тією ж процедурою, що й письмові [62; 67].

ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження зроблено такі **Висновки**:

Встановлено, що з позиції адміністративно-правового регулювання інститут звернень громадян наділяється такою правовою природою: по-перше, виступає адміністративно-правовим механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина; та, по-друге, є дієвим засобом забезпечення законності у публічному управлінні в цілому, та діяльності окремих органів публічного управління, зокрема. Така дуалістичність інституту звернень громадян покликана забезпечити результативну та ефективну взаємодію суб'єктів владних повноважень з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями, що є невід'ємною вимогою демократизації всієї системи публічного управління.

Визначено, що звернення громадян як засіб забезпечення законності у публічному управлінні – це визначений нормами публічного права порядок звернення фізичних осіб, зокрема громадян, а також інших осіб, що знаходяться на території держави на законних підставах, із заявою, клопотанням, зауваженням, пропозицією, скаргою, що можуть подаватися як окремо, так і у вигляді петиції, до органів публічного управління та суб'єктів делегованих повноважень з метою реалізації особою соціально-економічних, політичних та особистих прав та законних інтересів, покращання діяльності органів публічного управління та налагодження їх взаємодії із представниками громадськості.

Виокремлено такі ознаки звернень громадян, як: 1) суб'єктами подання звернення є громадяни України, а також інші особи, що знаходяться на території держави на законних підставах (як приклад, іноземці, особи без громадянства тощо); 2) суб'єктами розгляду звернень є

органи публічного управління та суб'єкти делегованих повноважень;
 3) метою подання звернення є: реалізація фізичною особою визначених законодавством прав та законних інтересів, а саме: соціально-економічних, політичних та особистих; покращання діяльності органів публічного управління та налагодження їх взаємодії із представниками громадськості;
 4) видами звернення є заява, клопотання, зауваження, пропозиція, скарга, які можуть існувати як окремо, так і у вигляді петиції; 5) формалізованість звернення, тобто воно у будь-якому разі повинне бути оформлене відповідно до нормативно визначених вимог в письмовій або усній формі.

Здійснено класифікацію звернень громадян за такими критеріями, як: 1) форма надходження; 2) ознака надходження; 3) стать авторів звернень; 4) суб'єкт; 5) тип; 6) категорії авторів звернень; 7) результати розгляду. Акцентовано увагу на тому, що визначені критерії та види Класифікатором звернень громадян у більшій мають практичне значення для ведення статистики подання звернень до органів державної влади.

Визначено, що інститут звернень громадян регулюється значною кількістю нормативно правових актів різної юридичної сили, що в цілому становлять собою систему. З'ясовано, що більшість з них становить акти підзаконного характеру, які містять приписи, що дублюють положення загального Закону «Про звернення громадян». Виключно у деяких випадках акти підзаконного характеру щодо регулювання звернень громадян містять норми, які пов'язані зі специфікою діяльності окремих державних органів. Все це ускладнює порядок реалізації конституційного права на звернення, в тому числі й з позиції обізнаності громадян про дію правових норм у цій сфері.

Окремої уваги приділено аналізу Проекту нового Закону України «Про звернення» від 15 березня 2024 р. та зроблено висновок про те, що необхідність прийняття нового закону щодо врегулювання інституту

звернень громадян обумовлюється прийняттям 17 лютого 2022 р. Закону України «Про адміністративну процедуру». На теперішній час спостерігається нормативна неузгодженість чинного Закону України «Про звернення громадян» щодо застосування категоріального апарату та основних засад здійснення процедурних дій.

Встановлено, що механізм розгляду звернень громадян становить собою систему узгодженого цілеспрямованого впливу органів публічного управління на суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері реалізації права на звернення. Цей вплив здійснюється за допомогою комплексу заходів різного змістовного спрямування (організаційно-правові, фінансові, інформаційні, соціальні тощо), що виконуються органами державної влади. Серед основних елементів механізму розгляду звернень громадян виокремлено: учасників правовідносин щодо розгляду звернень громадян; гарантій, якими наділено фізичних осіб в межах процедури та стадії самої процедури.

Здійснено кореляцію понять «учасник процедури звернення громадян» та «суб'єкт процедури розгляду звернень громадян». Учасники процедури розгляду звернень громадян – це фізичні особи, органи публічного управління та інші суб'єкти, що безпосередньо здійснюють реалізацію наданих їм законодавством прав, обов'язків чи законних інтересів в межах правовідносинах, що виникають, змінюються та припиняються щодо розгляду звернень. Натомість суб'єктом процедури розгляду звернень може бути будь-яка особа чи уповноважений суб'єкт публічного управління, який законодавством наділяється правами та обов'язками, ініціюють або реалізують свої повноваження в цій процедурі. Отже, суб'єкт процедури розгляду звернень громадян є потенційним учасником конкретних правовідносин у цій сфері.

Виокремлено та охарактеризовано правовий статус таких груп учасників процедури розгляду звернень громадян, як: 1) суб'єкт звернення (громадяни України, інші фізичні особи (іноземці, особи без громадянства), які перебувають на території держави на законних підставах); 2) суб'єкти, що розглядають звернення – тобто уповноважені органи публічного управління, їх посадові та службові особи, що наділяються законодавством повноваженнями щодо розгляду та вирішення звернень громадян; 3) суб'єкти, які сприяють розгляду звернень – особи, які залучаються до процедури розгляду звернень з метою сприяння їх вирішення, не маючи особистої зацікавленості у результатах (як приклад, представник організації, представник трудового колективу, особи, з вини яких було допущено порушення прав особи, які надають інформацію компетентним органам у ході перевірки звернень).

З'ясовано, що забезпечення реалізації права на звернення безпосередньо пов'язане з дотриманням вимог щодо змісту та форми звернення у залежності від його видової приналежності. Визначено, що вимоги до змісту та форми звернення відіграють важливу роль у процедурі його розгляду та вирішення, зокрема щодо: 1) стандартизації процесу подання звернень, що дозволяє зменшити кількість можливих помилок та непорозумінь. Уніфікована форма звернень сприяє швидшому та більш якісному їх розгляду; 2) формалізації меж реалізації конституційного права на звернення фізичними особами. Це забезпечує правову визначеність та знижує ризики відхилення звернень через недоліки у їх оформленні; 3) оптимізації процедури розгляду звернень громадян суб'єктами публічного управління, які повинні зосереджуватися на суті питання, а не на виправленні формальних недоліків; 4) підвищенню прозорості роботи органів влади та їх підзвітності перед громадянами. Це дозволяє уникнути необґрунтованих відмов у розгляді звернень та забезпечує відповідальність посадових осіб за своєчасний та належний розгляд звернень.

Процедура розгляду звернень громадян – визначений нормами адміністративного права порядок дій у сфері публічного управління, що покликаний забезпечити реалізацію прав і законних інтересів (соціально-економічних, політичних та особистих) фізичних осіб, їх поновлення у разі порушення, шляхом подання звернення (заяви, пропозиції, скарги тощо) у будь-якій дозволений формі, розгляд та вирішення уповноваженим суб'єктом, за наслідками яких здійснюється прийняття об'єктивного рішення. Встановлено, що характеристика процедури розгляду звернення громадян залежить від багатьох обставин, зокрема таких, як: вид звернення, суб'єкт подання, суб'єкт, до якого подано звернення, форма подання звернення, порядок розгляду та вирішення.

Виокремлено та охарактеризовано такі види процедури розгляду звернень громадян у залежності від форми подання звернення:

- 1) процедура розгляду письмового звернення, яка у своїй структурі містить такі стадії: а) ініціювання процедури розгляду звернень громадян (передбачає подачу адресату письмового звернення); б) підготовка та розгляд звернень адресатом; в) прийняття рішення та повідомлення суб'єкта звернення про результати розгляду;
- 2) процедура розгляду усного звернення складається з таких стадій та етапів: а) подання до суб'єктів публічного управління пропозиції про поліпшення їх діяльності, викриття недоліків в роботі, оскарження дії посадових осіб, державних і громадських органів: донесення звернення до відповідного суб'єкта та фіксація відповідного звернення; б) розгляд звернення суб'єктом, до якого його адресовано; в) доведення результатів розгляду звернення до особи, яка зверталась з відповідним поданням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В. Б., Бояринцева М. А., Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. За заг. ред. Авер'янова В. Б. Київ: Науково-виробниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2007. 585 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т.: Т.1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 287 С.
3. Адміністративне право України: підручник. За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків, 2004. 480 с.
4. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / За заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 278 с.
5. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно правові засади Київ Наукова думка, 2004. 297 с.
6. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 194 с.
7. Бобро А.Ю. Державно-управлінські механізми забезпечення роботи зі зверненнями громадян до уряду. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління*. 2010. Вип. 2. С. 199– 210.
8. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: Монографія. Херсон: ОЛДІ – плюс, 2003. 220 с.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.
10. Вітрук М. В. Загальна теорія правового становища особистості. Харків : Норма, 2008. 448 с.

11. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків. «ФОЛФО», 2002. 173 с.
12. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: *Правові норми. Інституції. Процедури*. Київ: Міленіум, 2002. 240 с.
13. Даниленко Ю. С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. с. 123.
14. Державний контроль у сфері виконавчої влади: наукова доповідь (цикл наукових доповідей «проблеми адміністративної реформи та реформи адміністративного права України»)// За заг. ред. Аверянова В.Б., Київ, 200. 59 с.
15. Деякі питання Єдиної системи опрацювання звернень: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення, Порядок, Перелік від 27.11.2019 № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-п#n67> (дата звернення: 01.11.2024 р.).
16. Загальна теорія держави та права. Академічний курс в 3-х томах / за заг.ред.проф. М.Н. Марченка. Т.1. Київ: 528 с.
17. Загальне адміністративне право України: підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.25545> (дата звернення: 01.11.2024 р.).
18. Калашнікова С.А. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія. Київ : Київ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2010. 380 с.
19. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одеса : Юридична література, 2008.
20. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України; Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#top> (дата звернення: 01.11.2024 р.).

21. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 336 с.
22. Конституційне право України. Академічний курс: підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2008. 800 с.
23. Конституція Іспанії. Конституції країн світу: посібник /за заг. ред. В.В. Маклаков. Харків, 2002. 592 с.
24. Конституція Італії. Конституції країн світу: посібник /за заг. ред. В.В. Маклаков. Харків, 2002. 592 с
25. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.11.2024 р.).
26. Конституція Швейцарії. Конституції країн світу: посібник /за заг. ред. В.В. Маклаков. Харків, 2002. 592 с
27. Конституція Японії. Конституції країн світу: посібник /за заг. ред. В.В. Маклаков. Харків, 2002. 592 с
28. Костюкевич О.К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення: дис.....канд. юрид. наук. Харків, 2011. 210 с.
29. Костюкевич О.К. Про функції права громадян на звернення. *Право і Безпека*. 2009. № 1. С. 194–197.
30. Котляревська Г.М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики): дис. ...канд. юрид. наук. Київ, 2011. 177 с.
31. Котляревська Г.М. Контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян: поняття та зміст. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 297–302.

32. Котляревська Г.М. Механізм розгляду звернень громадян Службою безпеки України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 279–287.

33. Котляревська Г.М. Теоретико-правові засади звернень громадян до Національної поліції України. *Юридичний бюлетень*. 2019. № 11. Т. 1. С. 76–82.

34. Котляревська Г.М. Щодо питання удосконалення законодавства про звернення громадян. *Правова позиція*. 2020. № 2 (27). С. 62–69.

35. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2011. 43 с.

36. Лазур Я.В. Механізм забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління. *Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. № 1(4). С.33–38.

37. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. 367 с.

38. Миколенко А. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Харьков : Одиссей, 2004. С. 121.

39. Міняйло М.П. Адміністративно-юрисдикційне провадження по скаргах. *Наука правоохоронна*. 2011. № 1 С. 39–46.

40. Мурашин О. Інститут петицій: конституційний та управлінський аспекти. *Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти*. Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції. (Київ 10-11 березня). 1995 р. 172 с

41. Настюк В.Я. Поняття і сутність митних правовідносин. *Проблеми законності*. 2006. № 80. С. 93–99.

42. Негара Р.В. Характеристика окремих видів адміністративних актів за новітнім законодавством України про адміністративну процедуру.

Проблеми законності. 2023. Вип. 16. С. 213–228. DOI: 10.21564/2414-990X.163.292799.

43. Нікітенко Л. О. Зміст механізму забезпечення конституційного права на підприємницьку діяльність. *Правознавець*. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/2817/%CB> (дата звернення: 01.11.2024 р.).

44. Олефіренко Е. О. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод громадян. Автореф... дис.канд.юрид.наук. Ірпінь 2006. 18 с.

45. Олефіренко Е.О. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод громадян. дис.канд.юрид.наук. Ірпінь 2006. 353 с.

46. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія. Київ : Алерта, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. 472 с.

47. Осадчий А. Правові процедури у публічному адмініструванні / А.Осадчий. *Юридичний вісник*. 2021. № 6. С. 103–111.

48. Осадчий А. Ю. Цифровізація адміністративних процедур. *Проблеми законності: зб. наук. праць / відп. ред. А. П. Гетьман*. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2023. Вип. 163. С. 229–247.

49. Осадчий А.Ю. Адміністративні процедури в умовах цифрової трансформації / Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / авт. колектив: С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.А. Латковська та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 79–115.

50. Офіційний сайт Урядового контактного центру: URL: <https://uks.gov.ua/> (дата звернення 01.11.2024 р.).

51. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): Монографія. Харків:Право. 240 с.

52. Положення про Єдину систему опрацювання звернень: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 976. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/976-2019-%D0%BF> (дата звернення: 01.11.2024 р.).

53. Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: Наказ МВС від 15.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17> (дата звернення: 01.11.2024 р.).

54. Порядок взаємодії Офісу Президента України, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр» із забезпечення належного реагування на звернення, які надходять за допомогою засобів телефонного зв'язку та з використанням Інтернету: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/976-2019-%D0%BF> (дата звернення 01.11.2024 р.).

55. Порядок організації та проведення особистого прийому громадян посадовими особами Державної казначейської служби України: Наказ Міністерства фінансів України від 01 лютого 2019 року № 41. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0208-19> (дата звернення 01.11.2024 р.).

56. Порядок організації та проведення особистого прийому громадян у Державному агентстві лісових ресурсів України та його територіальних органах: Наказ *Мінагрополітики України* від 27.01.2014 р. № 42. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0271-14#n16> (дата звернення 01.11.2024 р.).

57. Порядок особистого прийому громадян у Національній службі здоров'я України: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 11 березня 2019 року № 549. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0356-19> (дата звернення 01.11.2024 р.).

58. Примаченко Д.В., Щербина В.І. Проблеми застосування загального та спеціального законодавства щодо проходження служби працівниками митної служби. Академія митної служби України. 2018. № 9.

URL:

<http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/3062/1/2.%20Приймаченко%20Д.%20В.%20С%20Щербіна%20В.%20І.pdf> (дата звернення 01.11.2024 р.).

59. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Дата оновлення 09.12.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення 01.11.2024 р.).

60. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>. (дата звернення 01.11.2024 р.)

61. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#n2> (дата звернення 01.11.2024 р.).

62. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 14.04.1997 № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF> (дата звернення 01.11.2024 р.).

63. Про затвердження Класифікатора звернень громадян: Постанова КМУ від 24.09.2008 р. № 858. Дата оновлення 10.05.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-п#Text> (дата звернення 01.11.2024 р.)

64. Про затвердження Порядку роботи телефонної «гарячої лінії» Міністерства внутрішніх справ України: Наказ Міністерства юстиції

України від 15 лютого 2019 р. № 169/33140. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0169-19> (дата звернення 01.11.2024 р.).

65. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління: Наказ Мін'юсту від 15.02.2017 № 388/5. Дата оновлення 15.02.2027 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0229-17#Text> (дата звернення 01.11.2024 р.).

66. Про захист персональних даних: Закон від 01.06.2010 № 2297-VI. Дата оновлення 22.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення 01.11.2024 р.)

67. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Дата оновлення 09.08.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення 01.11.2024 р.)

68. Про звернення: Проект Закону України від 15.03.2024 р. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/526f0bf5-c833-4868-859f-3b44d12036f8> (дата звернення 01.11.2024 р.).

69. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657- XII. Дата оновлення 21.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 01.11.2024 р.).

70. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. №580-VIII. Дата оновлення 16.01.2020. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 01.11.2024 р.).

71. Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України: Постанова КМУ від 12.10.2010 р. № 924. Дата оновлення 12.10.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/924-2010-п#Text> (дата звернення 01.11.2024 р.).

72. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 7.02.2008 р. № 109/2008. Дата оновлення 7.02.2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008#Text> (дата звернення 01.11.2024 р.)

73. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата звернення 01.11.2024 р.).

74. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. Дата оновлення 09.08.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення 01.11.2024 р.)

75. Рабінович П.М. Право громадянина на звернення: проблеми та шляхи ефективізації здійснення. Вісник академії правових наук України. Харків. 1997. № 10. С. 33–39.

76. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: навчальний посібник. Київ : Атіка, 2004. 464 с.

77. Рекомендації Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики»: Ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf> (дата звернення: 01.11.2024 р.).

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

79. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 р. № 12-рп/98. Дата оновлення: 09.07.1998. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98> (дата звернення 01.11.2024 р.).

80. Рябченко О.П. Проблемні питання розвитку сучасної доктрини адміністративного права і процесу. *Юрист України*. 2011. № 1 (14). С. 5–10.

81. Селіванов А.О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди. Київ: УАІД «Рада», 2009. 560 с.

82. Синкова О. Стандарти забезпечення підзвітності в органах виконавчої влади. *Право України*. 2009. № 12. С. 176–182.

83. Сіліч І.І. Гарантії забезпечення прав і свобод громадян в адміністративному процесі: дис.канд. юрид. наук. 12.00.07. Харків: 2008 197 с.

84. Смирнова К.В. Джерела права Європейського Союзу : дис... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 228 с.

85. Сорочкін О.В. Учасники неюрисдикційних адміністративних проваджень: питання термінологічного позначення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2014. № 807. С. 34–40.

86. Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном: Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини/ точка доступу <http://www.ombudsman.kiev.ua> (дата звернення: 01.11.2024 р.).

87. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: 1-4 щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав

людини/ точка доступу <http://www.ombudsman.kiev.ua> (дата звернення: 01.11.2024 р.).

88. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

89. Стрельников А.В. Змістовно-понятійна характеристика суб'єктивних публічних прав фізичної особи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 4. С. 240-245. DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2020.4.40>. (дата звернення: 01.11.2024 р.).

90. Стрельников А.В. Особливості реалізації права на звернення як суб'єктивного публічного права фізичної особи в умовах цифрового розвитку. *Juris europensis scientia*. Одеса, 2023. № 2. С. 105–111. DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v2.2023.19>. (дата звернення: 01.11.2024 р.).

91. Стрельников А.В., Даниленко-Негара Ю.С. Нормативне забезпечення міграційної політики в Україні умовах дії правового режиму воєнного стану. *Право і суспільство*. 2024. № 1. Том 2. С. 413-420. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.1.2.62>. (дата звернення: 01.11.2024 р.).

92. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів /За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. Харків: ВД «ШКОЛА», 2006. 1008 с.

93. Тищенко Н.М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи удосконалення. Харків: Право, 1998. 268 с.

94. Тімашов В.О. Конфліктні провадження в адміністративному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 20 с.

95. Ткаленко Н.В., Михайловська О.В., Войченко Д.А. Електронні петиції як спосіб комунікаційної взаємодії в системі «уряд-громадськість». Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 10 URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1139> (дата звернення: 01.11.2024 р.).

96. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 22 с.
97. 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.
98. Цимбалюк В.М. Сутність права громадян на звернення до публічної адміністрації. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 88–92.
99. Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: монографія. Харків : Одіссей, 2005. 232 с.
100. Шевченко Є.О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2008. 19 с.