

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2022.24.15>

ОСОБЛИВОСТІ, СОЦІАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ВИДИ ПРОВАДЖЕНЬ ЗА ЗВЕРНЕННЯМ ГРОМАДЯН

Колеснікова Марія Вікторівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-
економічної безпеки
(Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету,
м. Суми, Україна)

Сагайдак Вікторія Олегівна,
студентка 3 курсу спеціальності
«Право»
(Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету,
м. Суми, Україна)

Розбудова соціальної, демократичної та правової держави безпосередньо пов'язана із збалансованим розвитком, який полягає у наданні, забезпеченні, реалізації та зміцненні суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів громадян. Одним із способів захисту та забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян є надання державою права звертатися до органів державної влади або місцевих органів влади чи інших організацій з метою подання скарги, пропозиції чи заяви. Водночас вони реалізують роль, яка полягає у додержанні законності та верховенства права у державному управлінні. Ступінь дотримання принципу законності та верховенства права у державі безпосередньо впливає із рівня участі громадян у державних справах. Однак, наявність дуже великої кількості скарг та зауважень щодо діяльності органів державної влади або органів місцевого самоврядування є негативним показником та знаком тривоги, адже це означає, що в державі треба щось суттєво змінювати, а також реалізувати заходи, які б покращили роботу працівників таких органів та організацій. Одним із найпотужніших кроків до збереження та зміцнення правопорядку є постійне вдосконалення, в першу чергу, законодавства і, насамперед, адміністративно-процесуальних норм, які регламентують надання можливості забезпечувати права та інтереси громадян шляхом звернення, адже без змін до законів на нормативно-правових актів неможливо почати діяти, бо це так званий каркас, який слугує для початку практичної діяльності, тобто реалізації та впровадження норм законодавства на практиці.

Звернення громадян є найкращим способом реалізації їх прав та інтересів на законному рівні, адже такі звернення можуть стосуватися найрізноманітніших сторін суспільного життя – від загальнодержавних до суб'єктивних інтересів кожного громадянина.

У науковій статті проаналізовано особливості, соціальне призначення, різновиди проваджень за зверненням громадян на основі та за допомогою нормативно-правової бази та праць, а також наукових досліджень вітчизняних українських вчених, які визначають дане питання. Досліджено поняття електронної петиції як різновиду звернень громадян.

Ключові слова: провадження за зверненням громадян, скарга, заява, пропозиція, електронна петиція, запит на інформацію.

PECULIARITIES, SOCIAL PURPOSE AND TYPES OF PROCEEDINGS AT THE APPEAL OF CITIZENS

Kolesnikova Maria Viktorivna,

Candidate of Law,

Associate Professor of the Department
administrative, commercial law
and financial and economic security
(Educational and scientific Institute
of Law, Sumy State University, Sumy,
Ukraine)

Sagaidak Viktoria Olehivna,

3 year student of "Law" speciality

(Academic Research Institute of Law,
Sumy State University, Sumy, Ukraine)

The building of a social, democratic and legal state is directly related to the balanced development, which consists in granting, ensuring, realizing and strengthening the subjective rights, freedoms and legitimate interests of citizens. One of the ways to protect and ensure the rights, freedoms and legitimate interests of citizens is to give the state the right to apply to public authorities or local authorities or other organizations to file a complaint, proposal or application. At the same time, they play a role in upholding the rule of law and the rule of law in public administration. The degree of observance of the principle of legality and the rule of law in the state directly follows from the level of participation of citizens in state affairs. However, the presence of a very large number of complaints and comments on the activities of public authorities or local governments is a negative indicator and a sign of concern, because it means that the state needs to change something significantly, and implement measures to improve the work of such bodies and organizations. One of the most powerful steps to preserve and strengthen the rule of law is the continuous improvement, first of all, of legislation and, above all, administrative and procedural norms that regulate the provision of rights and interests of citizens by applying, because without changes to laws it is impossible to start acting, because this is the so-called framework, which serves to start practical activities, ie the implementation and enforcement of legislation in practice.

Citizens' appeals are the best way to realize their rights and interests at the legal level, as such appeals can concern various aspects of public life – from the national to the subjective interests of each citizen.

The scientific article analyzes the features, social purpose, types of proceedings at the request of citizens on the basis of and with the help of legal framework and works, as well as scientific research of domestic Ukrainian scientists who determine this issue. The concept of electronic petition as a kind of citizens' appeals is studied. The introduction of information technology in the practice of public administration is a requirement of modernity and the key to its effective implementation, as all developed countries aim to implement an effective and powerful e-government.

Key words: proceedings on citizens' appeals, complaint, statement, proposal, electronic petition, request for information.

Постановка проблеми: на сьогоднішній день проблематика дослідженої теми полягає у соціальній значущості проблеми забезпечення захисту права на звернення на сучасному етапі державного будівництва України. Значимість проваджень за

зверненням громадян є істотною тому, що дані права визнаються конституційними, не зважаючи на прогалини у їх забезпеченні. Становлення соціальної, демократичної та правової держави, а також формування громадянського суспільства потребують більш детального вивчення такого конституційного права як звернення громадян, які полягають у вільному вираженні своїх поглядів та переконань, захисту своїх прав, можливості отримання інформації від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також у можливості брати безпосередню участь в управлінні державними справами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями правової природи, механізмів та особливостей захисту людського права на звернення займалися такі видатні українські науковці: Левковець А. С., Волох О. К., Котляревська Г. М., Біла-Тюріна Ю. З., Дніпров О. С., Іващенко І. Ю., Рижук І. В., Буранов І. Ю., Магда С. О. та багато інших вчених.

Метою статті є здійснення аналізу особливостей та соціального призначення інституту звернень громадян, а також визначення різновидів проваджень за зверненням громадян.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до 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, засобів масової інформації, 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. 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. Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами» [1].

Конституцією України, а саме статтею 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» [2].

Варто погодитися із думкою Левковець А. С. та Волох О. К., які зазначають, що завдяки наданому державою праву на звернення громадяни можуть впливати на покращення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, різноманітних організацій, установ та підприємств, брати участь в управлінні державними, а також громадськими справами [3].

Однак, як слушно зазначають Котляревська Г. М. та Біла-Тюріна Ю. З., що інститут звернень фізичних осіб має двояке функціональне призначення. З одного боку, існування інституту звернень громадян спрямовано на залучення суспільства до участі у публічному адмініструванні та до вирішення державно та місцево важливих питань. З іншого боку, інститут звернень громадян спрямований на відновлення порушеного права фізичної особи шляхом звернення [4, 5].

Наприклад, Іващенко І. Ю. характеризує поняття інституту звернення громадян як своєрідну форму громадського контролю за допомогою якого виражаються погляди, пропозиції чи невдоволення громадян тими чи іншими діями органів державної влади, які повинні бути розглянуті та з приводу яких необхідно прийняти рішення [6]

Згідно із Законом України «Про звернення громадян» під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [1].

Вказані вище види звернень громадян варто класифікувати залежно від їх змісту.

Під пропозицією слід розуміти звернення особи, яке полягає у наданні поради, зауваження або рекомендації з питань роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, депутатів та інших посадових осіб. У такій формі подання звернення громадяни мають право висловити власне твердження з метою врегулювання відносин у суспільстві та покращення рівня життя населення.

Заявою або клопотанням є звернення громадян з проханням щодо допомоги, яка полягає у забезпеченні гарантованими Основним Законом України та іншими чинними законами України їх прав й законних інтересів. Також із заявою можна звернутися до владних органів та посадових осіб з метою повідомити щодо порушення вимог законодавства або інших недоліків у роботі підприємств та організацій, а також посадових осіб.

Скаргою є таке звернення особи, яке полягає у оскарженні діянь органів державної влади та посадових осіб, а також у бажанні поновлення їх порушених прав та інтересів.

Слід також зазначити, що крім вище перелічених видів звернень громадян, Закон України «Про доступ до публічної інформації» виділяє ще один вид звернення залежно від змісту – запит на інформацію. Відповідно до статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запит на інформацію – прохання громадянина у відношенні до розпорядника інформації надати публічну інформацію, яка знаходиться в його безпосередньому володінні. Окрім того, громадянин може звернутися з відповідним запитом за інформацією незалежно від того, стосується ця інформація його особисто або ні, а також особа має право не пояснювати причини подання такого запиту [7].

Залежно від форми звернення бувають усні та письмові. За типом: телеграма; лист; усне. За формою надходження: відправлені поштою (електронною поштою); за допомогою телефонного зв'язку; на особистому прийомі; через уповноважену особу; через владні органи; через засоби масової інформації [8].

Залежно від кількісного складу суб'єктів звернення можуть бути подані індивідуально, колективно або анонімно. Індивідуальне звернення – це таке звернення, яке подане окремою особою особисто або через уповноважену ним особу у відношенні до органів владних повноважень та їх посадових осіб. Прикладом до вищесказаного може стати звернення щодо захисту прав та законних інтересів особи, яка визнана судом недієздатною. Колективне звернення полягає у наданні звернення групою осіб чи певним колективом громадян, працівників, членів громадських формувань до органів владних повноважень, їх посадових осіб. Групою осіб є дві або більше осіб, які подали відповідне звернення. Анонімно звернення – це письмове звернення, у якому не визначено місце проживання заявника чи оскаржувача та яке ним не підписане, а також таке, з аналізу якого неможливо встановити особу, яка подала таке звернення [3].

За категоріями авторів звернень: учасник війни; дитина війни; інвалід Великої Вітчизняної війни; інвалід війни; учасник бойових дій; ветеран праці; інвалід I групи; інвалід II групи; інвалід III групи; дитина-інвалід; одинока мати; мати-героїня; багатодітна сім'я; особа, що потерпіла від Чорнобильської катастрофи; учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; герой України; герой Радянського Союзу; герой Соціалістичної Праці; дитина; інші категорії. Так, наприклад, за соціальним

станом авторів звернень: пенсіонер; робітник; селянин; працівник бюджетної сфери; державний службовець; військовослужбовець; підприємець; безробітний; учень, студент; служитель релігійної організації; особа, що позбавлена волі; особа, воля якої обмежена [8].

Варто зазначити, що спеціальною правосуб'єктністю в межах права на подання звернення наділено суб'єкта, який є Героєм Радянського Союзу або Героєм Соціалістичної Праці, а також особою з інвалідністю внаслідок військових дій. Визначені категорії осіб мають право на розгляд та вирішення поданих ними звернень у першочерговому порядку [4]. Правові засади, які визначають право на першочерговий розгляд звернень від Героїв Радянського Союзу й від Героїв Соціалістичної Праці зазначені у статті десятій Декрету Кабінету Міністрів України «Про пільги Героям Радянського Союзу і повним кавалерам ордена Слави» [9], а також визначені в Указі Президента України «Про пільги Героям Соціалістичної Праці» [10].

За ознакою надходження звернення може бути:

- первинне;
- повторне – це звернення, якщо питання в першому зверненні не вирішено по суті;
- дублетне – це звернення одного й того ж громадянина щодо одного й того ж самого питання, яке надіслане різними адресатам та надійшло на розгляд до однієї і тієї ж самої організації;

- неодноразове – це таке звернення особи, яке надходить до органу влади щодо одного і того ж самого питання та надсилається особою за короткий період часу, а на попереднє звернення відповідь ще не надано чи надано достатньо обґрунтовану відповідь, проте заявник із яких-небудь причин продовжує надсилати звернення із таким самим за змістом питанням;

- масове звернення – це звернення, яке надходять до органу влади у дуже великій кількості від різних осіб із однаковим за суттю питанням [3].

Як слушно зазначає Дніпров О. С., що кожен із згаданих вище видів звернень фізичних осіб, у разі його надходження до відповідного органу публічної влади, є підставою для початку реалізації конкретних юридично значущих дій, тобто – адміністративних процедур розгляду звернень громадян, що є визначальним елементом адміністративно-правового регулювання звернень громадян [11].

Більш детального вивчення потребує такий різновид звернень громадян як електронна петиція. Однією з особливих форм колективного звернення громадян до глави держави, уряду, парламенту, органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається і розглядається у порядку, передбаченому статтею 23¹ Закону України «Про звернення громадян». Відповідно до вищевказаної статті громадяни України мають право звернутися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування із електронною петицією через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції [1].

Наприклад, Рижук І. В. вважає, що впровадження у практику публічного врядування адміністративно-організаційних форм електронних звернень (петицій) громадян до органів публічної влади у системі публічного врядування України є великим кроком уперед, адже наявність такого механізму у державі має на меті поглиблення становлення демократії у суспільстві, а також впровадження дієвого засобу комунікації між індивідумом та державою. Не можна не погодитися з думкою Рижук І. В., що впровадження інформаційних технологій в практику публічного управління є вимогою сучасності і запорукою його ефективної реалізації, оскільки усі розвинуті держави мають за мету впровадження дієвого та потужного електронного уряду. Практичною

діяльністю встановлено, що результативна та стійка взаємодія неможлива без впровадження електронних засобів комунікації. На сьогоднішній день така форма звернення громадян як електронна петиція до органів публічної влади активно використовується в демократичних державах [12].

Вперше про електронну петицію згадується у Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації». Відповідно, електронна петиція означає колективне звернення в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди [13].

Котляревська Г. М. відокремлює такі стадії подання електронної петиції:

- 1) створення електронної петиції;
- 2) оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті суб'єкта, до якого подано електронну петицію;
- 3) розгляд електронної петиції;
- 4) надання відповіді на електронну петицію [4].

Висновки. Таким чином, науковий аналіз вищевикладеного матеріалу дає нам змогу сформулювати наступні підсумки. У даній статті було досліджено особливості, соціальне призначення та різновиди проваджень за зверненням громадян. Інститут звернення громадян є однією з форм участі населення у соціальних, економічних і політичних процесах, які є складовою публічної влади. Звернення громадян формують взаємодію населення та держави, а ще підвищують ефективність рішення проблем, що виникають у процесі забезпечення прав, свобод та законних інтересів народу.

Список використаних джерел:

1. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>
2. Конституція України: станом на 1 січня 2020 р./ *Верховна Рада України*. Харків: Право, 2020. 3, 55, 124, 129 ст. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
3. Левковець А. С., Волох О. К. Форма та види звернення громадян: їх характеристика та особливості. *До 100-річчя НАВС: традиції та сучасні напрямки розвитку наукових шкіл НАВС у реалізації принципів публічної безпеки та порядку*: матеріали підсумкової науково-теоретичної конференції наукового товариства курсантів та студентів інституту, 15 квітня, 2020 рік. Київ: Навч.-наук. інст. № 3 Нац. акад. внут. справ, 2020. С. 118-121. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/18435/1/36.%20тез%20конфер.%20курс.%202020%20НІ%20№%203_p118-121.pdf
4. Котляревська Г. М. Адміністративно-правове забезпечення механізму звернення громадян в Україні: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Запоріжжя: ЗНУ. 2020. 434 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2020/Kotliarevska.pdf
5. Біла-Тюріна Ю. З. Звернення громадян як засіб забезпечення законності у публічному адмініструванні. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конференції, 21 травня, 2021 рік. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 29-32.

URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/15509/Біла-Тюріна%20Ю.3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

6. Іващенко І. Ю. Адміністративно-правове регулювання звернення громадян в Україні. *Наукові записки*. 2019. № 6. С. 98-101. URL: https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/6_2019/98-101.pdf

7. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#top>

8. Про затвердження Класифікатора звернень громадян: Постанова КМУ від 24 вересня 2008 року № 858. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-п#Text>

9. Про пільги Героям Радянського Союзу і повним Кавалерам ордена Слави: Декрет КМУ від 23 квітня 1993 року N 37-93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-93#top>

10. Про пільги Героям Соціалістичної Праці: Указ Президента України від 28 жовтня 1993 року № 492/93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492/93#Text>

11. Дніпров О. С. Механізм адміністративно-правового регулювання процедури розгляду звернень громадян. *Наукові записки*. 2020. № 9. С. 69-73. URL: <https://pravo.cuspu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/30/20>

12. Рижук І. В. Електронна петиція як адміністративно-організаційна форма звернень громадян до органів публічної влади. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції, 2-6 березня, 2021 рік*. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2021. С. 447-448. URL: http://feb.tsatu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/03/Zbirnik_Publiczna_vlada_2-6.03.2021.pdf#page=447

13. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження КМУ від 8 листопада 2017 року № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-р#Text>