

*УДК 342.72/.73(477):351*

**Шاپіро В.С.**, аспірант кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки юридичного факультету, Сумський державний університет

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ГРОМАДЯНИНА УКРАЇНИ НА ЗВЕРНЕННЯ**

*Ключові слова:* право громадянина України на звернення, пропозиція (зауваження), заява (клопотання), скарга, характерні особливості звернення громадянина України до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Відзначимо, що рівень правового захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина виступає ключовим показником розвитку сучасного суспільства та держави, що має будуватися на демократичних засадах у взаємовідносинах громадськості та влади. Досить важливою ознакою правової, демократичної держави при цьому є не тільки належним чином закріплені права громадянина на рівні національного законодавства, але й забезпечення наданих йому прав, що є гарантіями їх реалізації.

Кожен громадянин має певні права, свободи та наділений відповідними обов'язками, що формують його правовий статус. Зважаючи на це, право громадянина на звернення до публічних органів управління являє собою невід'ємний елемент його правового статусу.

Зазначимо, що деякі теоретичні аспекти щодо вивчення інституту звернення громадян України до органів державної влади та місцевого самоврядування відображені в дослідженнях таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, В.В. Мальков, В.І. Новосьолов, В.І. Ремньов та ін.

Конституційне право громадянина України на звернення до державних органів і органів місцевого самоврядування займає особливе місце в адміністративному праві. Це дає можливість говорити про те, що наукове дослідження інституту звернень громадян сьогодні є досить актуальним.

Метою наукової статті є дослідження аспектів правового регулювання права громадянина України на звернення, в тому числі вивчення окремих видів звернення громадянина та визначення основних властивостей, притаманних кожному з них.

Адміністративно-правовий захист прав, свобод і законних інтересів громадянина України є, по-перше, правозастосовною та правоохоронною

діяльністю уповноважених органів, і, по-друге, сукупністю застосовуваних засобів у врегульованому нормами адміністративного права порядку, які спрямовані безпосередньо на здійснення уповноваженими органами, а також громадянами відповідних процесуальних дій (процедур). Такі процедури спрямовані на припинення та недопущення незаконних посягань на права, свободи й інтереси громадянина, прискання та ліквідацію перешкод, що можуть виникнути при їх здійсненні, а також визнання, поновлення й примусове виконання прав та неналежним чином виконаних або невиконаних обов'язків з подальшим притягненням особи, яка вчинила правопорушення, до відповідальності [1, с. 377].

Особливе місце в системі засобів захисту прав, свобод та законних інтересів громадян посідає реалізація їх права на звернення.

Суттєвим та пріоритетним напрямком діяльності держави в сучасних умовах є забезпечення та охорона прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, що, в свою чергу, може бути реалізовано при наявності правових форм та механізмів. В цьому контексті, право на звернення громадянина до державних органів, посадових осіб, а іноді й до міждержавних організацій є за своєю сутністю фундаментальним і найважливішим. Зважаючи на це, питання щодо деяких аспектів правового регулювання такого права, в тому числі його реалізації, знаходять свою регламентацію на міжнародному рівні, тобто відображені в міжнародно-правових актах, а також і на рівні окремої держави – на рівні конституційного регулювання.

Зазначимо, що інститут звернень громадян існує давно у багатьох державах світу. Про це свідчить велика кількість джерел, що надавали законослухняним громадянам право на звернення з метою захисту своїх прав як до відповідних посадових осіб, так і до різних державних органів, в тому числі й до спеціально для цього створених органів держави – судів [2, с. 3-6, 14-18]. При цьому аналіз інституту звернень громадян до органів публічної влади свідчить про те, що сьогодні переважна більшість держав світу у своєму законодавстві закріплюють право на звернення кожного за захистом своїх прав і свобод до органів влади [3, с. 415-416].

Закріплення інституту звернень у міжнародно-правових актах зумовлене, насамперед, необхідністю надання певних гарантій неухильного виконання діючих законів усіма членами суспільства. Такий підхід до основоположних прав і свобод людини і громадянина, а також ефективного їх захисту може бути основою побудови правової, демократичної держави. Принципи та стандарти, прийняті міжнародним співтовариством у галузі прав людини і громадянина, мають важливе значення та певний вплив на формування національного законодавства та його окремих інститутів.

Основними документами, прийнятими міжнародним співтовариством, є Загальна декларація прав людини, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Хартія основних прав Європейського Союзу. Ці документи втілили в собі найпрогресивніші ідеї, розроблені людством протягом багатьох століть. Основною ідеєю таких актів є установлення та реалізація прав людини у відносинах з державною владою. Це пояснюється тим, що в зазначених документах встановлені та закріплені в юридичній формі основні гарантії гідного існування людини, захисту її прав і свобод [4, с. 59].

З цього приводу пропонуємо розглянути деякі положення міжнародних нормативно-правових актів, що стосуються саме реалізації права громадян на звернення. Так, базовий характер стосовно реалізації права на звернення мають положення Загальної декларації прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року. Положення ст. 8 зазначеного документу свідчить про те, що кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом [5]. В той же час, відповідно до ст. 19 встановлено, що кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх вираження; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань і свободу шукати, одержувати й поширювати інформацію й ідеї будь-якими засобами й незалежно від державних кордонів. Безпосереднє відношення до права людини на звернення має й положення ст. 21 Декларації, відповідно до якого кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною. Аналіз зазначених нами положень свідчить про те, що, по-перше, відповідно до Декларації людина має право на інформацію та на участь у сфері державного управління, і, по-друге, нею надані гарантії поновлення порушених прав людини, що підтверджує захист державою прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, в тому числі право на звернення. Отже, реалізація такого права пов'язана з можливістю звернення громадянина до компетентних державних органів та органів місцевого самоврядування в разі його порушення.

У Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, прийнятої 4 листопада 1950 року, реалізація права на звернення регламентовано в ст. 34, відповідно до якої особи мають право подавати заяви до суду в разі порушення їх прав. Зазначимо, що в свою чергу, держава при цьому зобов'язана не перешкоджати здійсненню такого права [6].

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий 16 грудня 1966 року регламентує право громадянина на участь у веденні

державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників, що відображено в ст. 25 [7]. У хартії основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року реалізація права на звернення відбувається згідно ст. 44, відповідно до якої кожний громадянин або кожна громадянка Союзу, або кожна фізична або юридична особа, що проживає або має юридичну адресу в державі-члені, має право направляти петиції Європейському парламенту [8].

Аналіз вище розглянутих положень міжнародних нормативно-правових документів дає зробити висновок про те, що в них закріплено право людини і громадянина на звернення, а також певні гарантії реалізації зазначеного права з боку держави, що свідчить про захист нею фундаментальних прав та основоположних свобод людини і громадянина в разі їх порушення.

Правовою основою захисту, свобод та інтересів громадянина України, в тому числі й адміністративно-правового, є положення ст. 3 Конституції України, відповідно до якою людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнані найвищою соціальною цінністю. При цьому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави [9]. Таке закріплення основоположних людських цінностей свідчить про приєднання Конституції України до світового бачення зазначеного питання, тим самим виносячи його обов'язкове вирішення як для держави, так і для інших учасників суспільних відносин.

Відмітимо, що участь громадян в управлінні державними, громадськими справами за конституційним принципом може бути реалізована в такій формі, як звернення громадянина. Саме через звернення громадянина відбувається реалізація одного з конституційних принципів – участь громадянина в управлінні державними та громадськими справами [10, с. 61]. Право громадянина на звернення визначено в ст. 40 Конституції України. Аналіз положень цієї статті дає змогу зробити висновок, що однією з основоположних засад взаємовідносин між громадянином і державою є право на звернення з індивідуальними чи колективними письмовими зверненнями. При цьому гарантування громадянам права направлення як індивідуальних, так і колективних письмових звернень або особисто звертатися до органів державної влади й місцевого самоврядування та їх посадових осіб є однією із засад існування демократичного конституційного ладу України.

Для практичної реалізації громадянами України права вносити певні пропозиції в органи виконавчої влади щодо питань поліпшення їх діяльності або ж оскарження рішень посадових осіб державних, громадських органів та їх дій або бездіяльності необхідна наявність певної правової бази. На конституційному рівні це закріплено ст. 55, згідно з якою кожному

гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [9]. Таким чином, право вибору звернення належить самій особі. Це положення пояснює те, що громадянин України в разі порушеного наданого йому права має можливість звернутися не тільки зі скаргою до посадової особи або ж вищого за порядком підлеглості органу, а також і з заявою до відповідного суду. Тільки після використання всіх можливих передбачених законодавством засобів правового захисту громадянин України може звернутися за захистом його порушених прав та свобод до відповідних міжнародних судових установ або ж до відповідних органів міжнародних організацій, учасником або членом яких є Україна.

Зазначимо, що основою взаємодії і правових відносин між державою і громадянином України є наявність певних питань, які стосуються як життя окремої людини, так і пов'язані з загальнодержавними інтересами. Такі правові відносини між державою в особі її органів та посадових осіб і громадянином активізуються у формі звернень, адресатами яких є саме державні органи та органи місцевого самоврядування. Таким чином, звернення громадянина до державних органів є важливою формою забезпечення зворотного зв'язку з державою. Зокрема, досить важливими є особливості інформації, що міститься у зверненнях громадян та досить часто впливає на прийняття важливих рішень з боку держави.

Зважаючи на проведений нами вище аналіз деяких положень, закріплених у нормативно-правових актах міжнародного та національного рівня, необхідним вважаємо виділення **основних властивостей інформації**, яка складає зміст звернення громадянина, тобто є його основою.

*По-перше*, підґрунтям інформації, що міститься у зверненні, є особисте волевиявлення особи. Це можна пояснити там, що у зверненні відображене саме суб'єктивна думка або ставлення громадянина, який його подає до органів державної влади або місцевого самоврядування.

*По-друге*, важливою властивістю інформації, формою вираження якої є звернення громадянина, є специфічний суб'єктивний склад правових відносин, що виникають між громадянином та органами державної влади. З одного боку суб'єктом виступає безпосередньо громадянин України, який подає звернення до відповідного державного органу, а з іншого – певний державний орган чи орган місцевого самоврядування. Отже, адресатом інформації, яка міститься у зверненні громадянина, є безпосередньо представники державних органів або органів місцевого самоврядування.

*По-третє*, інформація, що є основою звернення громадянина, містить в собі відомості про певний стан справ, які відбуваються у різних сферах життя суспільства, а також стан ухвалення рішень, прийнятих по таких

зверненнях, та стан діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування з виконання ухвалених ними рішень.

*По-четверте*, інформація, формою вираження якої є звернення громадянина, обов'язково породжує правові наслідки. Це пояснюється тим, що на основі звернення виникають відповідні правові відносини вже не між громадянином та державою в особі її органів та посадових осіб, а між суб'єктами, які розглядають звернення та в результаті цього приймають по ним відповідні рішення.

Розглянувши деякі положення конституційного закріплення права громадянина України на звернення, як основоположні, вважаємо за необхідне проаналізувати положення щодо правового регулювання такого права іншими нормативно-правовими актами чинного законодавства, що детальніше регламентують його реалізацію.

Одним із основних нормативно-правових актів чинного національного законодавства, який містить положення щодо інституту звернення в Україні, є Закон України «Про звернення громадян» [11]. Окрім нього, важливими нормативними актами, що регулюють право на звернення громадян, є Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» та Інструкція 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, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України [12; 13]. Більшість нормативно-правових актів, які містять положення щодо реалізації права громадянина України на звернення, регулюють питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією права вносити до органів державної влади, об'єднань громадян відповідно до їх статусу пропозиції щодо поліпшення їх діяльності, а також викривати в роботі недоліки, оскаржувати дії посадових осіб, державних та громадських органів. Такі нормативні акти також забезпечують громадянам й можливість брати участь в управлінні державними і громадськими справами, впливати на поліпшення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форм власності, підприємств для відстоювання своїх прав та законних інтересів і поновлення їх у разі порушення [14, с. 537].

Законом встановлено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, до засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої

статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргую про їх порушення.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» законодавець, регламентуючи поняття звернення громадянина, одразу визначає його певні види, тобто диференціює їх. Першим видом звернення громадянина є пропозиції (зауваження). Визначення **пропозиції (зауваження)**, регламентоване законодавцем у ч. 2 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» дає можливість виділити **характерні ознаки** такого виду звернення:

1) пропозиція (зауваження) можуть носити як індивідуальний, так і колективний характер, тобто такий вид звернення може висловлювати думку однієї особи або ж групи осіб-одnodумців, які мають подібні точки зору на осмислення та вирішення того чи іншого питання в сфері державного або громадського життя;

2) сутністю такого звернення є порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Так, В.І. Ремньов, аналізуючи такий вид звернення, відзначає, що його мета полягає в тому, щоб звернути увагу на недосконалість регулювання тієї чи іншої галузі суспільних відносин [15, с. 23]. В свою чергу, В.В. Мальков зазначає, що мета пропозиції полягає саме в рекомендаціях, що спрямовані на поліпшення та вдосконалення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, а не фіксування недоліків без вказівки на можливі шляхи та засоби їх усунення [16, с. 16]. Таким чином науковець вказує на те, що пропозиція як вид звернення громадянина не пов'язана з певним порушенням суб'єктивних прав особи, а, навпаки, спрямована на поліпшення та удосконалення діяльності органів держави у будь-якій сфері. В.І. Новосьолов відзначає, що пропозиція є самостійним видом звернення, в якому зачіпаються питання особистого, державного або ж суспільного характеру. При цьому автор особливу увагу звертає на те, що пропозиції містять елементи особистого ставлення особи до порушуваних питань, що відображають її зацікавленість у досягненні певної цілі державного або ж суспільного характеру [17, с. 133]. Отже, пропозиція (зауваження) від громадянина України має особливий рекомендаційний характер;

3) наявність певного адресату пропозиції (зауваження), яким виступають органи державної влади і місцевого самоврядування, депутати усіх рівнів, посадові особи;

4) пропозиція (зауваження) є висловленням думки громадянина щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших

сфер діяльності держави і суспільства. Звернемо увагу на те, що пропозиції, спрямовані на вдосконалення певних сфер суспільного життя, виникають як такі на основі наявної практики, в тому числі і негативної. Це пояснює те, що інформація, яка міститься у такому роді звернення, може нести в собі й елементи критики. Саме тому законодавець встановлює такий різновид пропозиції, як звернення.

Як другий важливий вид звернення громадянина України законодавець виділяє **заяву (клопотання)**. Пропонуємо також звернути увагу на **основні властивості такого роду звернення**, що можна виділити із законодавчого його закріплення. *По-перше*, заява (клопотання) є проханням з боку громадянина про сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством його прав та інтересів. Таким чином, виступаючи важливою стороною правовідносин, відповідний орган або посадова особа уповноважені розглянути справу по суті та зобов'язані вжити всіх необхідних заходів з метою задоволення законних претензій громадянина. *По-друге*, заява (клопотання) є повідомленням громадянина про порушення чинного законодавства або недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб. І *по-третє*, в змісті заяви (клопотання) можуть міститися думки громадянина щодо поліпшення діяльності перерахованих нами органів та осіб. При цьому зазначимо, що законодавець, надаючи однакоке визначення заяви та клопотання, як різновидів звернення громадянина, окремо дає визначення клопотання, як письмового звернення з проханням про визначення за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Отже, за своєю сутністю клопотання охоплює більше ознак, ніж заява.

Останнім, третім видом звернення громадянина України до органів державної влади та місцевого самоврядування є скарги, право на подання якої є правовою гарантією законності та засобом відновлення порушених прав. Такий вид звернення має на меті поновлення порушених прав та захист законних інтересів громадянина, що порушені діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян та посадових осіб.

Зважаючи на це, **характерними рисами скарги** виступають наступні:

- 1) обов'язкова наявність факту порушення прав, свобод і законних інтересів громадянина України;
- 2) специфічна мета, що її характеризує, – це захист або відновлення порушеного права;
- 3) адресат, а саме державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян та посадові особи;



4) досягнення певного результату, що полягає спочатку у виправленні компетентними органами ситуації, що має місце, а потім прийняття ними відповідного рішення, що має на меті відновлення порушеного права.

На нашу думку, слід звернути увагу на те, що законодавець, регламентуючи поняття заяви (клопотання) та скарги чітко визначає предметом захисту порушені права та законні інтереси громадянина. Однак, при цьому не відносить до предмету захисту свободи громадянина. Це в свою чергу, як ми вважаємо, протирічить ст. 4 Закону України «Про звернення громадян», відповідно до якої громадянином можуть бути оскаржені рішення та дії (бездіяльність) у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян).

Відзначимо, що кожна із форм звернень має свого певного адресата. Загалом відповідно до законодавства звернення адресуються органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань [11].

Відповідно до законодавчого регулювання одною з характерних вимог, що ставляться до звернення громадянина України, є його певна структура, що має свої структурні елементи. Так, обов'язковою є наявність у зверненні прізвища, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, а також у ньому повинно бути викладено безпосередньо суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги.

Зазначимо також, що законодавством встановлений вичерпний перелік форм, в яких може бути подано звернення, а саме в усній чи письмовій, надісланим поштою або ж переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу в разі, якщо такі повноваження оформленні відповідно до вимог чинного законодавства. При цьому усна форма звернення являє собою викладення громадянином порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги посадовій особі відповідного органу та запис такою особою звернення громадянина. Обов'язковим у зверненні, поданому в письмовій формі, є наявність підпису заявника (або заявників) із зазначенням дати. Звернення може бути також подане як однією особою, тобто індивідуальним, так і кількома – колективне звернення.

Поряд із вимогами, які є необхідними для подання громадянином України звернення, в чинному національному законодавстві визначено випадки, коли звернення не підлягають розгляду та вирішенню і повертаються заявникові відповідно з роз'ясненнями. При цьому в Законі України «Про звернення громадян» встановлено строк повернення звернення

громадянину не пізніше п'яти днів з дня його надходження. По-перше, не підлягає розгляду та вирішенню анонімне звернення, тобто звернення без зазначення місця проживання автора, не підписане ним, а також такого, з якого встановлення автора неможливе. Це пояснюється тим, що недостатність зазначених даних унеможливує направлення відповіді на звернення. По-друге, не розглядаються також повторні звернення одним і тим же органом від одного й того ж громадянина з приводу вирішення одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті. В такому разі установа має повідомити громадянину про те, що всі звернення з певного питання розглянуто відповідно до норм чинного законодавства і в подальшому звернення з порушеного питання розглядатися не будуть. Якщо звернення надходить повторно, в такому разі воно долучається до попереднього листування без розгляду. По-третє, розгляду також не підлягають скарги громадянина на рішення, що оскаржувалося, якщо пропущено річний термін з моменту прийняття такого рішення, а також місячний термін з моменту ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Але при цьому за умови пропущення терміну з поважних причин, він може бути поновлений уповноваженим на те органом або посадовою особою, які розглядають скаргу. По-четверте, звернення осіб, яких визнано судом недієздатними, не розглядаються. Відповідно до цивільного законодавства, а саме ст. 36 Цивільного кодексу України суд визначає цивільну недієздатність особи, констатує факт, як такий стан фізичної особи, наслідком якого є не усвідомлення нею значення своїх дій, неможливість керувати ними і нести відповідальність у разі невиконання покладених на таку особу обов'язків. Обмеження дієздатності особи судом відбувається також і в разі зловживання нею спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми тощо і в таким чином ставить себе або ж свою родину чи інших осіб, яких за законом зобов'язана утримувати, у скрутне становище [18]. При цьому зазначимо, що дієздатність особи визнається обмеженою з моменту набрання відповідним рішенням суду законної сили. Отже, звернення громадянина, до якого додається рішення суду про обмеження дієздатності його автора, розгляду не підлягає.

Таким чином, розглянувши окремо види звернення громадян та виділивши при цьому їх особливості, пропонуємо визначити **характерні особливості звернення громадянина до органів державної влади та місцевого самоврядування:**

1. відповідно до національного законодавства звернення громадян поділяються на певні види, перелік яких є вичерпним;

2. звернення може бути виражене у письмовій або усній формі, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства;

3. відповідно до суб'єктів, які подають звернення, воно може носити індивідуальний або ж колективний характер;

4. кожний вид звернення громадянина має свою специфіку і виконує певну роль у відносинах між особою і державою, тобто має специфічну мету;

5. звернення має містити певні реквізити;

6. суб'єктивний склад різних видів звернення не є однаковим, адже суб'єктами, яким направляються звернення, можуть бути як компетентні органи державної влади та посадові особи, так і суд;

7. наявність специфічного адресата, яким можуть виступати органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, посадові особи, народні депутати України, депутати місцевих рад, посадові особи;

8. кожний різновид звернення громадянина за специфікою своєї правової природи по-різному впливає на процес його розгляду та подальшого вирішення.

Аналізуючи положення Закону України «Про звернення громадян» щодо реалізації права громадянина на звернення та його захист, вважаємо за необхідне звернути увагу на ряд проблемних питань.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» законодавець визначає характер прав та законних інтересів громадянина України, щодо реалізації та захисту яких може бути подане звернення. Такі права та законні інтереси носять соціально-економічний, політичний або особистий характер. При цьому екологічні, культурні та інші права не визначені законодавцем, як такі, щодо реалізації яких також може бути подане звернення.

Також законодавець для певної категорії громадян, а саме військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, встановлює певні обмеження подання звернень, що пов'язані із специфікою їх службової діяльності. Отже, зазначені особи можуть подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності. Це свідчить про те, що такі категорії громадян у певних випадках позбавлені права на звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування, що в деякій мірі суперечить положенням Конституції України, а саме ст. 21, 24, 40, 55 та 64. Відповідно до них всі громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, право

на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному, а також право на звернення надається всім і при цьому не може бути обмежене в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Слід звернути увагу і на ст. 9 Закону України «Про звернення громадян». Відповідно до неї заборонено переслідування громадян і членів їх сімей за подання звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб за критику у зверненні їх діяльності та рішень. В той же час положення ст. 26 встановлює відповідальність громадянина за подання звернення, яке містить наклеп, образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності. При цьому в законодавстві не визначено різницю критики від дискредитації. Зауважимо, що критика носить, як правило, негативний характер. Дискредитація є дією, спрямованою на підрив авторитету, довіри тощо. Таким чином є сумніви з приводу того, що в той чи іншій мірі дискредитація може стати результатом реакції на критику. Це питання потребує закріплення на законодавчому рівні з метою розмежування даних понять.

Розглянувши особливості правового регулювання права громадянина України на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, пропонуємо виділити наступні основні моменти:

1. аналіз положень нормативно-правових актів міжнародного та національного рівня щодо правового регулювання права громадянина на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування дозволяє виділення певних характерних властивостей інформації, що міститься в таких зверненнях;

2. зважаючи на деякі положення Закону України «Про звернення громадян» щодо правового регулювання таких видів звернення, як пропозиція (зауваження), заява (клопотання) та скарга, ми виділили ряд характерних ознак, що притаманні кожному з названих видів;

3. розгляд та виділення окремих характеристик, притаманних кожному з видів звернення, дозволив нам виділити певні особливості, характерні для звернення громадянина України.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К.,: Видавництво «Юридична думка», 2004. – Том 1. Загальна частина. – 584 с.
2. Международные акты о правах человека : сборник документов / [сост. Лукашева Е. А., Каташкин В. А.]. – 2-е изд. доп.– М. : ИНФРАБМ, 1999. – 784 с.
3. Конституції нових держав Європи та Азії / [упоряд. С. Головатий]. – К.: Укр. Прав. фундація. Вид-во «Право», 1996.– 544 с.
4. Грошевой Ю.М. Актуальні проблеми кримінально-процесуальної теорії в світлі Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод / Ю.М. Грошевой // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Ч. 1. – Харків, 2000 р. – С.59–61.
5. Загальна декларація прав людини: від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
8. Хартія основних прав Європейського Союзу: від 07.12.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524).
9. Конституція України: від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Адміністративне право України: Підручник / [ Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
11. Закон України «Про звернення громадян»: від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
12. Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»: від 07.02.2008 р., № 109/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>.
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової

інформації»: від 14.04.1997 р., № 348 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>.

14. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

15. Ремнев В.И. Право жалобы в СССР / В.И. Ремнев. – М.: Юрид. лит., 1964. – 132 с.

16. Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях / В.В. Мальков. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 108 с.

17. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В.И. Новоселов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та. 1976. – 216 с.

18. Цивільний кодекс України: від 16.01.2003 р., № 435-IV // ВВР України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

### ***Шapiro В.С. Особливості правового регулювання права громадянина України на звернення***

В статті досліджено особливості правового регулювання права громадянина України на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, а саме розглянуто окремі види звернення громадянина та виділено характерні особливості, притаманні кожному з них, а також на основі проведеного дослідження виділено загальні властивості, характерні для звернення громадянина України.

### ***Шapiro В.С. Особенности правового регулирования права гражданина Украины на обращение***

В статье исследованы особенности правового регулирования права гражданина Украины на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, а именно рассмотрены отдельные виды обращения гражданина и выделены характерные особенности, присущие каждому из них, а также на основе проведенного исследования выделены общие свойства, характерные для обращения гражданина Украины.

### ***Shapiro V.S. Features of the legal regulation of the right of a citizen of Ukraine on appeal***

In this article the features of the legal regulation of the right of a citizen of Ukraine to appeal to the state authorities and local self-government, namely considered separate types of appeal of the citizen and allocated some characteristics of each of them, and on the basis of the research highlighted the general properties typical for appeals of a citizen of Ukraine.

Шапіро В. С. Особливості правового регулювання права громадянина України на звернення / В. С. Шапіро // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 1034–1043 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12svcunz.pdf>