

## РОЗДІЛ 2

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.736

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/16>

### ЩОДО ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### ABOUT THE LEGAL NATURE OF THE RIGHT TO APPEAL TO LOCAL GOVERNMENTS

Грищенко Г.А., аспірантка кафедри конституційного,  
міжнародного і кримінального права

*Донецький національний університет імені Василя Стуса*

Стаття присвячена висвітленню деяких аспектів правової природи права на звернення до органів місцевого самоврядування через з'ясування його місця в загальній системі прав і свобод людини та громадянина, функцій та характерних ознак.

Доведено, що конституційне право на звернення має комплексний характер, є загальним правом людини, що виступає правом-гарантією відносно інших прав і свобод. Дуалістична природа цього права проявляється у тому, що його варто розглядати одночасно і як особисте право людини (передбачає можливості кожного індивідуально чи колективно звертатись до органів місцевого самоврядування для реалізації та захисту своїх особистих прав і свобод у різних сферах життєдіяльності), і як політичне право людини (пропозиції/зауваження, що містяться у колективних зверненнях суспільно значимого характеру, враховуються у діяльності органів місцевого самоврядування).

Наголошено, що досліджуване право має виконувати, насамперед, правозахисну (захистити порушені права, свободи і законні інтереси людини та запобігти їх порушенню), інформаційну (оперативно надавати достовірну інформацію про стан справ та актуальних проблем суспільства) та комунікативну (забезпечувати «зворотній зв'язок» між населенням та адресатами звернення) функції.

Встановлено, що нормативну основу права на звернення, окрім Конституції України, складає чимала кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, що за своїми змістом та формою є доволі відокремленими та потребують удосконалення, особливо в аспекті унормування провадження за зверненнями громадян. Позитивні очікування у цьому напрямі має виправдати набуття чинності Закону України «Про адміністративну процедуру».

Виявлено, що серед різних форм звернень до органів місцевого самоврядування (письмові або усні заяви/клопотання і скарги приватного характеру та пропозиції/зауваження і петиції публічного характеру) сьогодні особливого значення набули петиції, зокрема електронні. Популярність цієї колективної форми звернень обумовлена простотою в користуванні, оперативністю надходження та відкритістю суб'єктів, до яких адресовано звернення.

**Ключові слова:** правова природа, права людини, звернення, право на звернення, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, петиції.

The article is devoted to highlighting some aspects of the legal nature of the right to appeal to local self-government bodies by clarifying its place in the general system of human and citizen rights and freedoms, functions and characteristics.

It has been proven that the constitutional right to appeal has a complex nature, is a general human right that acts as a right-guarantee in relation to other rights and freedoms. The dualistic nature of this right is manifested in the fact that it should be considered both as a personal right of a person (it provides for the possibility of everyone individually or collectively to apply to local self-government bodies for the realization and protection of their personal rights and freedoms in various spheres of life), and as a political right of a person (proposals/remarks contained in collective appeals of a socially significant nature are taken into account in the activities of local self-government bodies).

It is emphasized that the researched law must perform, first of all, human rights protection (to protect the violated rights, freedoms and legitimate interests of a person and prevent their violation), information (to promptly provide reliable information about the state of affairs and current problems of society) and communication (to provide «feedback» between the population and addressees of the appeal) functions.

It has been established that the normative basis of the right to appeal, in addition to the Constitution of Ukraine, consists of a considerable number of normative legal acts of different legal force, which are quite separate in their content and form and need improvement, especially in the aspect of standardizing the proceedings for citizens' appeals. Positive expectations in this direction should be justified by the entry into force of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure».

It was revealed that among the various forms of appeals to local self-government bodies (written or oral statements/requests and complaints of a private nature and suggestions/remarks and petitions of a public nature), today petitions, in particular electronic ones, have gained special importance. The popularity of this collective form of appeals is due to ease of use, promptness of receipt and openness of the subjects to whom the appeal is addressed.

**Key words:** legal nature, human rights, appeal, right to appeal, local government, local self-government bodies, petitions.

Показником панування демократії в сучасній державі є рівень правового захисту прав і свобод людини. Серед засобів такого захисту особливу роль відіграє реалізація права на звернення. Стаття 40 Конституції України закріпила, що 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 [1]. В науці затвердилась позиція, що конституційне право на звернення виступає організаційно-правовою гарантією дотримання прав і свобод людини та має розглядатися як форма участі

людини в публічному управлінні, а також як спосіб відновлення порушеного права людини шляхом подання заяв, клопотань, скарг, пропозицій та зауважень до органів публічної влади [2].

В умовах проведення в нашій державі реформи децентралізації влади набуває особливого значення та активно реалізується громадянами право на звернення до органів місцевого самоврядування. Від правильного функціонування механізмів реалізації цього права, від чіткого й ефективного реагування місцевої влади на звернення представників територіальних громад залежить здатність органів місцевого самоврядування забезпечити належний захист законних інтересів місцевих мешканців.

Щорічний аналіз звернень, що надходять до органів місцевого самоврядування, дає можливість зробити висновки про реальний стан реалізації конституційного права громадян на звернення та про стан розв'язання питань, порушених у цих зверненнях. Можна стверджувати, що кількість розглянутих звернень громадян до органів місцевого самоврядування є своєрідним показником якості виконання ними своїх функціональних обов'язків. Так, наприклад, представники Вінницької територіальної громади за період 2017–2021 років направили 570 письмових та електронних звернень до місцевої влади (останнім часом перевага надається засобом електронного зв'язку). За результатами розгляду, питання, окреслені у 90 % звернень, були вирішені позитивно [3].

Вітчизняні науковці (В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, О. В. Буханець, Т. О. Дячок, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Г. М. Котляревська, О. В. Кузьменко, Є. С. Савич, Т. В. Шаповал та інші) у своїх працях здебільшого присвячували увагу праву на звернення у контексті органів державної влади, а питання його реалізації до органів місцевого самоврядування досі залишаються недостатньо висвітленими. Особливо вони актуальні при переході від державоцентричної моделі у відносинах держави з громадянами до людиноцентричного типу владно-суспільної взаємодії, що відбувається сьогодні в Україні.

Враховуючи наукову та практичну значущість цього питання, **метою даного дослідження** є з'ясування специфіки правової природи права на звернення до органів місцевого самоврядування.

Поняття «права природа» хоч і часто вживається науковцями, однак немає єдиного трактування ними. Так, у науці під правовою природою розуміється й висвітлена характеристика юридичного явища, й встановлення місця юридичного факту в системі права шляхом розкриття істотних специфічних ознак, й розкриття функцій та надання правової характеристики [4]. У контексті права на звернення з'ясування його правової природи доцільнішим вбачається через визначення його місця у загальній системі прав і свобод людини та громадянина, функцій та характерних ознак.

Конституційне право на звернення має комплексний характер. Про його подвійну природу неодноразово наголошували сучасні дослідники. Його не можна однозначно віднести до групи політичних прав, або вважати виключно особистим, економічним, соціальним, культурним, екологічним правом людини. Воно є загальним правом людини, що відноситься до групи «прав людини на участь у правовому процесі», до якої також належать права, зазначені статтею 55 Конституції України. Право на звернення виступає як одна з несудових гарантій захисту прав, як своєрідне право-гарантія відносно інших прав і свобод людини [5, с. 38–39].

Щодо функціонального призначення права на звернення варто зазначити, що воно має виконувати, насамперед, такі функції: правозахисну (захистити порушені права, свободи і законні інтереси людини та запобігти їх порушенню), інформаційну (оперативно надавати достовірну інформацію про стан справ та актуальних проблем суспільства) та комунікативну (забезпечувати «зворотній зв'язок» між населенням та адресатами звернення).

Загальні засади реалізації права на звернення, що регламентовані Конституцією України, визначено Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р., однак процедура розгляду звернень у ньому чітко не деталізована [6]. Загальний порядок розгляду звернень громадян в органах місцевого самоврядування регулюється Постановою 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 форми власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р. № 348, Указом 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, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24.09.2008 р. № 858, а також Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. та ін. Отже, законодавство про звернення громадян містить чималу кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, що за своїм змістом та формою є доволі відокремленими.

Аналізуючи положення вищевказаних нормативно-правових актів, а також враховуючи позицію Конституційного Суду України, викладену у Рішенні від 11.10.2018 р. № 8-р/2018 (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними) [7], можна дійти висновку, що до органів місцевого самоврядування можуть звертатися усі – кожна людина (будь-який громадянин України, іноземець, особа без громадянства) незалежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, у тому числі незалежно від стану здоров'я. Проблемним питанням є те, що юридичні особи обмежені у праві на звернення, крім випадків, визначених законом, коли вони вправі звертатися зі скаргою щодо оскарження окремих рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Така прогалина робить всебічний захист прав юридичних осіб у сфері публічного управління неможливим. До того ж, законодавчого врегулювання потребує ситуація, коли не лише мешканці певної території, але й фізичні особи, життєдіяльність яких пов'язана з тією чи іншою місцевістю, мають право звертатися до органів місцевого самоврядування, оскільки на практиці трапляються часті випадки відмови від розгляду чи перенаправлення звернень від жителів іншої місцевості [3]. Серед науковців давно справедливо обговорюється необхідність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу. Декілька таких спроб закінчилися пропозицією Міністерства юстиції України обговорити проект Закону України «Про адміністративну процедуру», який був прийнятий парламентом 17.02.2022 р. і набуває чинності з 15.12.2023 р. Закон має позитивно вплинути на процедуру ухвалення органами влади адміністративних рішень, її прозорість та ефективність, а також чітко визначити процедуру взаємодій адміністративного органу та громадянина, юридичної особи, які звертаються для реалізації і захисту своїх прав та інтересів [8].

Право на звернення має складний характер, його формують різні за природою і призначенням юридичні засоби (інструменти), метою яких є забезпечення реалізації кожною людиною своїх прав і свобод, а також їх відстоювання, захист та відновлення у разі порушення. Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [6]. Однак, особливий попит мають звернення, що знаходять своє вираження в петиціях. Деякі науковці взагалі право на звернення називають «правом петиції» [9]. Ще у XVII ст. у парламенті Великої Британії практикувалися петиції як «своєрідний позов громадянина, спрямований проти акта адміністративної влади». Пізніше сутність цього права змінилась і «петицію почали розглядати як одну з форм виразу суспільної думки з приводу законодавчих реформ». Наприклад, вкінці XVIII ст. у Франції правом направляти петиції до державних інституцій з пропозиціями щодо поліпшення організації їхньої діяльності були наділені громадяни, які мали виборчі права. У XVIII–XIX ст.ст. право петицій почало набувати закріплення на

рівні конституцій [10, с. 82–85]. Варто зазначити, що своєрідною особливістю цього права є те, що воно «належить кожному громадянину, але здійснювати його можна тільки спільно з іншими громадянами» [11, с. 52]. Отже, так склалось історично, що петиція є колективною формою звернення. Останнім часом в умовах розквіту цифрового суспільства особливої уваги потребує питання щодо звернення до органів місцевого самоврядування за допомогою електронної пошти або залишення звернення за допомогою ресурсних можливостей офіційних сайтів вказаних органів, так звані електронні петиції. Ця форма звернення сьогодні широко застосовується у світі, у тому числі й в Україні. Її популярність обумовлена простотою в користуванні, оперативністю надходження та відкритістю суб'єктів, до яких адресовано звернення.

**Висновки.** Новітній погляд на правову природу права на звернення до органів місцевого самоврядування дозволяє визнати, що гарантована державою можливість особи усно чи письмово, індивідуально чи колективно направ-

ляти до органів місцевого самоврядування звернення як приватного (заяви/клопотання, скарги), так і публічного (пропозиції/зауваження, петиції) характеру є природною потребою кожної людини в громадянському суспільстві, яке передбачає активну участь кожного в налагодженні діалогових форм долучення населення до управління публічними справами. Дуалістична природа цього права проявляється у тому, що його варто розглядати одночасно і як особисте право людини (передбачає можливості кожного індивідуально чи колективно звертатись до органів місцевого самоврядування для реалізації та захисту своїх особистих прав і свобод у різних сферах життєдіяльності), і як політичне право людини (пропозиції/зауваження, що містяться у колективних зверненнях суспільно значимого характеру, враховуються у діяльності органів місцевого самоврядування). Чималий інтерес у подальших наукових розвідках питань права на звернення до органів місцевого самоврядування складає така популярна сьогодні форма звернень як електронна петиція.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Дячок Т. О., Буханець О. В. Конституційне право на звернення до органів державної влади. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_39684](https://minjust.gov.ua/m/str_39684)
3. Інформація щодо стану роботи зі зверненнями громадян. URL: <https://www.vn.ukrstat.gov.ua/index.php/dlya-hromadskosti/7592-----2021.html>
4. Комиссарова Е. Г. Формально-логические аспекты понятия «правовая природа». URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formalno-logicheskie-aspekty-ponyatiya-pravovaya-priroda/viewer>
5. Котляревська Г. М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики): Монографія. К.: Парламентське видавництво, 2012. 168 с.
6. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. (із змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
7. Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2018 р. № 8-р/2018 (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними). *Вісник Конституційного Суду України*. 2018. № 6. Стор. 43.
8. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. (набуває чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2073-20>
9. Політичні права як можливість впливу в управлінні державними і суспільними справами. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/law/9726/>.
10. Шаповал Т. В. Конституційний інститут політичних прав і свобод в Україні: дис. ... к.ю.н. 12.00.02. К., 2009. 193 с.
11. Савич Є. С. Дуалістична природа конституційного права людини на звернення. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 2 (23). Том 2. 2018. С. 51–56.