

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

САВИЧ ЄГОР СЕРГІЙОВИЧ

УДК 342.72/.73(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРАВО ЛЮДИНИ НА ЗВЕРНЕННЯ В УКРАЇНІ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

081 «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ Є.С. Савич

Науковий керівник: – Куян Ірина Анатоліївна доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

Київ-2021

АНОТАЦІЯ

Савич Є.С. Право людини на звернення в Україні: конституційно-правовий аналіз. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. – Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2021.

Дисертацію присвячено комплексному конституційно-правовому дослідженню права людини на звернення в Україні. Розглянуто історико-правові аспекти становлення і розвитку права людини на звернення у розумінні загального цивілізаційного процесу, а також з урахуванням особливостей розвитку державно-правового характеру, які мали місце на українських землях. Зроблено висновок, що народоправні орієнтири українського національного менталітету, в частині питання розвитку права людини на звернення, доводяться й правовими традиціями українського козацтва, які існували в Запорізькій Січі у період Гетьманщини. Обґрунтовано наукову позицію про те, що «Коломацькі чолобитні» або петиції 1723 року як результат діяльності опозиційно налаштованого до російського царизму козацтва, у період Гетьманщини стали виявом саме демократичних народоправних орієнтирів української національної правової традиції. Наголошено, що дані документи слід розглядати в якості першого вітчизняного прикладу належного політико-правового розуміння та реалізації права людини на звернення. За своїм змістом і сутністю вони представляли синтез колективних пропозицій, клопотань та скарг до російського імператора як уособлення найвищої державної влади на той час.

Доведено, що нормативно визначений правовий інститут подання «чолобитних», який існував на теренах українських земель у XV – XIX століттях, що історично входили до складу Московського царства, а згодом Російської імперії, не є притаманним для української національної та європейської правових традицій. Його не можна розглядати як період

цивілізаційного процесу становлення та розвитку права людини на звернення в Україні у сучасному його розумінні.

Аналіз радянського етапу розвитку права людини на звернення в Україні у період 1922–1991 рр. показав відсутність загалом цивілізаційного контексту у процесі розвитку. Дослідження даного періоду хоча й продемонструвало, що він мав деякий позитивний результат в аспекті закріплення даної правової норми на конституційному рівні, утім не забезпечив демократичного розвитку цього права. Радянська ідеологія з її ігноруванням та нівелюванням ролі громади, світових та європейських правових стандартів у цій сфері, не спроможна була дати відповідний напрям становлення цього права.

Запропоновано власне визначення поняття «звернення людини і громадянина» у конституційно-правовому розумінні, під яким слід розуміти нормативно регламентовану форму комунікативної взаємодії особи та держави, яка здійснюється шляхом подання усного або письмового (електронного) індивідуального чи колективного повідомлення до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів та інших уповноважених на це суб'єктів про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізації та захисту своїх прав, свобод і законних інтересів, та припускає обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлені законом строки. Разом з тим, дано авторське визначення конституційного права на звернення як гарантованих та врегульованих на національному та міжнародному правових рівнях можливостей кожного подавати індивідуальні (колективні) усні або письмові (електронні) звернення до уповноважених на це суб'єктів про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізації та захисту своїх прав, свобод та законних інтересів, які

припускають обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлений законом строк.

Виявлено положення Основного Закону України загального порядку, які мають значення для сутнісного розуміння та реалізації права людини на звернення. Зроблено висновок, що дане право слід охарактеризувати в якості невід'ємного і такого, що має активний характер і у багатьох випадках слугує надійною гарантією реалізації інших конституційних прав та свобод. Наголошено, що в процесі реалізації права на звернення особистий інтерес правомочної особи як передумова такої реалізації може набувати ознак публічно-правового характеру.

Розглянуто структуру суб'єктивного конституційного права на звернення відповідно до статті 40 Конституції України, а саме: правомочність направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення, а також правомочність щодо особистого звернення до зобов'язаних суб'єктів. Відповідно зобов'язані суб'єкти повинні розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Таким чином, формами здійснення цього права визначено направлення письмового звернення, або ж можливість особистого звернення. Видами письмової форми звернення є індивідуальне звернення та колективне. Що ж до особистого звернення колективного суб'єкта, то останній також може реалізувати дану правомочність через свого представника. Встановлено, що, оскільки звернення є актом волевиявлення, який полягає в оформленій вимозі суб'єкта до зобов'язаного з метою задоволення певного інтересу, тому природним є те, щоб термін «волевиявлення» віднайшов своє місце серед ознак категорії «звернення» у її дефінітивному визначенні на рівні закону.

Проаналізовано основні ознаки правових позицій органу конституційної юрисдикції, які прямо або опосередковано стосуються механізму реалізації конституційного права на звернення. На підставі аналізу актів Конституційного Суду України виокремлено та проаналізовано правові позиції стосовно правових категорій, що мають важливе значення для

розуміння природи конституційного права на звернення, а саме: принцип правової держави; скасування конституційних прав і свобод; звуження змісту та обсягу прав і свобод; обсяг прав людини; принцип верховенства права; принцип правової визначеності; правомірне обмеження конституційних прав і свобод.

Проаналізовано основні міжнародні акти, які закріплюють міжнародні стандарти права людини на звернення. Зроблено висновок, що більшість з них не містять норм, які б закріплювали право на звернення. Єдиним міжнародним документом, в якому унормовується зобов'язання відповідних суб'єктів гарантувати право людини на звернення, виступає Декларація про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загально визнані права людини і основоположні свободи, затверджена резолюцією 53/144 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1998 року.

Здійснено компаративістський аналіз регламентації права на звернення в конституціях та законодавстві країн-членів Європейського Союзу: Латвії, Литви, Естонії, Польщі та інших із законодавчим регулюванням права на звернення в Україні. Встановлено, що на сьогодні формула гарантування права на звернення міститься в конституціях переважної більшості держав світу як з республіканською, так і з монархічною формами правління. Узагальнення європейського досвіду конституційно-правового закріплення права на звернення, зокрема й аналогічної норми, викладеної у Конституції Республіки Польща, показало актуальність відображення в національній конституційній нормі сучасного розуміння дуалістичної природи права людини на звернення, яке одночасно виступає як особисте та як політичне право людини, а також потребу удосконалення змісту статті 40 Конституції України у напрямі конкретизації видів звернень, з якими особа може звертатися до уповноважених на це суб'єктів, не обмежуючи їх коло лише державними органами влади чи органами місцевого самоврядування, передбачаючи направлення таких звернень й до громадських організацій та установ.

Ключові слова: конституційне право людини на звернення, конституційно-правове регулювання права людини на звернення, акти Конституційного Суду України, міжнародно-правові стандарти права на звернення, законодавство зарубіжних країн.

SUMMARY

Savych Ye.S. The human right to appeal in Ukraine: constitutional and legal analysis. - *Qualifying scientific work as a manuscript.*

Dissertation for the Doctor of Philosophy in the specialty 081 "Law". – Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, 2021.

Dissertation is devoted to a comprehensive constitutional and legal research of the human right to appeal in Ukraine.

Dissertation presents historical and legal aspects of formation and development of the human right to appeal as general civilization process, taking into account special aspects of the state-legal development, which took place in Ukraine.

It is concluded that the national guidelines of the Ukrainian national mentality, in terms of the development of the human right to appeal, can be taken as legal traditions of the Ukrainian Cossacks, which existed in the Zaporozhian Sich during the Hetmanate. The scientific position that the «Kolomatski Cholobytni» or petitions in 1723, as a result of the Cossacks' opposition to Russian tsarism, became a manifestation of the democratic national legal guidelines of the Ukrainian national legal tradition during the Hetmanate is substantiated. It is emphasized that these documents should be considered as the first example of proper political and legal understanding and realization of the human right to appeal in Ukraine. In content and main idea, they were a synthesis of collective proposals, petitions and complaints to the Russian emperor as the embodiment of the highest state power at that time.

It is proved that the statutory legal institution which dealt with «Cholobytni», existed on Ukrainian lands in the XV - XIX centuries, which historically were a part of the Moscow Empire and later the Russian Empire, were not inherent in Ukrainian national and European legal traditions. It cannot be considered as a period of the civilizational process of formation and development of the human right to appeal in Ukraine in its modern sense.

The analysis of the Soviet stage of the human right to appeal development in Ukraine within the period from 1917 to 1991 showed the absence of a general civilizational context in the process of development. The research of this period, although it showed that it had some positive effect in terms of enshrining the legal norm at the constitutional level, but did not ensure the democratic development of this right. Soviet ideology which ignored and leveled the role of community, the global and European legal standards in this field, was unable to start the formation of this right.

According to the research for the concept «human (citizen's) appeal», the definition is proposed in the constitutional and legal sense. The concept should be understood as a regulated by norms form of communicative interaction between a person and the state by oral or written (electronic) individual notification to public authorities, local governments, officials of these bodies and other authorized entities on various issues of public, state, collective or personal life, in order to establish conversational form of dealing with the management of state and public affairs, and as well as the implementation and protection of rights, freedoms and legitimate interests, and implies the obligation to consider them and provide a reasoned response within the statutory period. At the same time, the author's definition of the constitutional right to appeal is such: “guaranteed and regulated at the national and international legal levels opportunities for everyone to submit individual (collective) oral or written (electronic) appeals to authorized entities on various issues of public, state, collective or personal life, in order to establish participation in the management of state and public affairs, as well as the implementation and protection of human rights, freedoms and legitimate interests, which imply the obligation to consider them and provide a reasonable response within the statutory period.

The constitutional bases of the human right to appeal regulation are investigated. The provisions of the Basic Law of Ukraine which are important for understanding and realization of the human right to appeal, are defined. It is concluded that this right should be described as relative, inalienable, active and in

many cases serves as a reliable guarantee of the exercise of other constitutional rights and freedoms. It is emphasized that in the process of exercising the right to appeal, the personal interest of the authorized person, as a prerequisite for such implementation, may acquire the qualities of public law.

It is proposed to expand the range of entities that are obliged to accept and consider appeals in Article 40 of the Constitution of Ukraine. The acts of the Constitutional Court of Ukraine on the interpretation of the essential characteristics of the human right to appeal are considered.

The structure of the equitable constitutional right to appeal in accordance with Article 40 of the Constitution of Ukraine is considered, namely: the right to send individual or collective written appeals, as well as the right to personally appeal to obligated subjects. Accordingly, the obligators must consider the appeal and give a reasoned response within the period set by law. Thus, the forms of exercising this right determine the referral of written appeal, or the possibility of a personal appeal. Types of written appeal are individual and collective. As for the personal appeal of the collective entity, the power can also be exercised by its representative. It is established that, since the appeal is an act of will expression that is a formalized claim of the authorized entity to the obligor in order to satisfy a certain interest, it is obvious that the term «expression of will» finds its place among the features of the category «appeal» in its definition at the level of law.

It is concluded that the acts of the Constitutional Court of Ukraine function as interpretative, which by their nature are not sources of law. The main features of the legal positions of the constitutional jurisdiction body which are directly or indirectly related to the mechanism of realization of the constitutional right to appeal, are analyzed.

Based on the analysis of the Constitutional Court of Ukraine acts, the legal positions concerning the legal categories that are important for understanding the nature of the constitutional right to appeal are singled out and analyzed, namely: the principle of the rule of law; revocation of constitutional rights and freedoms; narrowing the content and scope of rights and freedoms; the scope of human rights;

the principle of the rule of law; the principle of legal certainty; lawful restriction of constitutional rights and freedoms.

The main international acts have been systematically analyzed in order to identify international standards of the human right to appeal. It is concluded that most international instruments do not contain norms that would directly enshrine the right to appeal. This right is derived as a result of a systematic analysis of the norms of international acts. In this regard, the only international document that directly regulates the obligation of relevant actors to guarantee the human right to appeal is the Declaration on the Right and Duty of Individuals, Groups and Bodies of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, approved UN General Assembly resolution 53/144 of 9 December 1998.

A comparative analysis of the right to appeal regulation of in the constitutions and legislation of the European Union member states: Latvia, Lithuania, Estonia, Poland and others with legislative regulation of the right to appeal in Ukraine. It is established that today the formula for guaranteeing the right to appeal present in the constitutions of the vast majority of countries around the world with both republican and monarchical forms of government.

The generalization of the European experience of constitutional and legal consolidation of the right to appeal, in particular a similar norm set forth in the Constitution of the Republic of Poland, showed the urgency of reflecting of the modern understanding of the dualistic nature of the human right to appeal in the national constitutional norm and the need to improve the content of Article 40 of the Constitution of Ukraine to specify the types of appeals due to which a person may apply to authorized entities, without being limited by state authorities or local governments, referring such appeals to public organizations and institutions .

Key words: constitutional human right to appeal, constitutional and legal regulation of the human right to appeal, acts of the Constitutional Court of Ukraine, international legal standards of the right to appeal, legislation of foreign countries.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Савич Є.С. Конституційно-правове закріплення права на звернення в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 3. С. 42-47.

2. Савич Є.С. Звернення людини (громадянина) як конституційно-правова категорія: дискусійні питання. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Svazek 7. 3 Vydání. С. 73-81. (Чехія)

3. Савич Є.С. Особливості становлення конституційного права людини на звернення в Україні: історичний екскурс. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2020. № 22. С. 258-267.

4. Савич Є.С. Особливості реалізації громадянином права на конституційне звернення. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 147-152.

5. Савич Є.С. Шляхи вдосконалення законодавчого регулювання права людини на звернення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. № 5. С. 77-87.

6. Савич Є.С. Дуалістична природа конституційного права людини на звернення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 5. С. 102-107.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Савич Є.С. Право людини на звернення: визначення поняття. *Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє* : матер. міжнар. науково-практичної конференції (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.). Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 135–139.

8. Савич Є.С. Деякі аспекти права на звернення як суб'єктивного конституційного права. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин*: матер. міжнар. науково-практичної конференції (м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2020. С. 77–80.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	13
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЗВЕРНЕННЯ.....	22
1.1. Історико-правові передумови становлення і розвитку права людини на звернення	22
1.2. Поняття звернення громадян у конституційному праві	45
1.3. Місце права на звернення в системі основних прав та свобод людини	69
1.4. Висновки до розділу.....	86
РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЗВЕРНЕННЯ В УКРАЇНІ.....	91
2.1. Конституційні засади права людини на звернення.....	91
2.2. Шляхи вдосконалення законодавчого регулювання права людини на звернення	109
2.3. Питання права на звернення у практиці Конституційного Суду України	124
Висновки до розділу 2.....	144
РОЗДІЛ 3. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЗВЕРНЕННЯ	151
3.1. Міжнародно-правові стандарти права на звернення.....	151
3.2. Зарубіжний досвід правового регулювання реалізації права людини на звернення	165
Висновки до розділу 3.....	190
ВИСНОВКИ.....	195
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	208
ДОДАТКИ.....	239

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Природне право людини на діалог з органами державної влади, їх посадовими особами отримало конституційно-правове закріплення на території українських земель порівняно нещодавно – у другій половині ХХ століття. Унормування у статті 40 Конституції незалежної України права кожного 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 надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк, є ціннісним надбанням національної правової традиції саме по собі, мірилом цивілізаційного поступу української нації до утвердження міжнародно-правових демократичних стандартів.

Проте, права і свободи людини не є сталими поняттями, вони, як і більшість правових інститутів, перебувають у постійному динамічному розвитку та відповідають об'єктивним сучасним тенденціям розвитку суспільних відносин. Обсяг прав і свобод людини в нинішньому суспільстві визначається не лише особливостями певного співтовариства людей у межах держави, а й генезою людської цивілізації в цілому, рівнем розвитку інститутів громадянського суспільства, цифровізації та інтегрованості міжнародного співтовариства. Новітній погляд на юридичну природу права на звернення дозволяє стверджувати, що гарантована державою можливість індивіда направляти на адресу уповноважених на це суб'єктів звернення як приватного характеру (заяви, скарги), так публічного характеру (пропозиції, петиції) є на сьогодні природною потребою кожної людини як соціальної одиниці при розбудові громадянського та інформаційного суспільств. Вона передбачає активну участь кожного в налагодженні діалогових форм участі населення в управлінні державними та громадськими справами на

партнерських рівноправних засадах, що потребує відповідної законодавчої визначеності.

Беззаперечно, історичні та теоретичні аспекти права людини на звернення в тій чи іншій мірі були предметом багатьох наукових досліджень, у тому числі й монографічних. Окремі аспекти цієї проблематики вивчали фахівці з конституційного права, адміністративного права, міжнародного права, цивільного права тощо. Зокрема, варто згадати праці таких учених, як Ємельянова А.Г., Ієрусалімова І.О., Карпачова Н.І., Кравцов М.О., Куян І.А., Кисіль Л.Є., Кіщак І.Ю., Колодій А.М., Мінняйло М.П., Недбай В.В., Омельченко Н.Л., Решота В.В., Чорнолуцький В.П., Шапіро В.С., Шатіло В.А. та інших.

Попри постійну увагу науковців до означеної проблематики, наразі малодослідженим залишається широке коло як історичних, так і теоретико-методологічних питань конституційного права людини на звернення в Україні. Такий стан обумовлює існування діаметрально протилежних, іноді суперечливих та невиважених, наукових позицій з досліджуваних питань та потребує пошуку дієвих концептуальних шляхів їх вирішення. Зокрема, практично не розкриті питання щодо історичного вектору та періодизації генези права людини на звернення в Україні з урахуванням як особливостей державно-правового розвитку українських земель, які в однакові часові проміжки перебували у складі різних державних утворень, так і одвічних орієнтирів української національної ментальності у питанні взаємин «особа-держава».

Дискусійними у науці конституційного права залишається й низка теоретичних питань, а саме: визначення базових дефініцій та категорій права людини на звернення, з'ясування правової природи, сутності, змістовного наповнення та співвідношення цього права та інших прав, що надають також правові можливості участі індивіда в управлінні державними та суспільними справами. Зокрема, відсутність у національному законодавстві єдиного повноцінного визначення поняття «звернення» є суттєвою перешкодою на

шляху ефективної реалізації права на звернення. Більше того, дефінітивне визначення права на звернення також має віднайти своє місце в нормах законодавства в якості суб'єктивного права. У цьому аспекті постає необхідність вирішення питання про складові елементи його змісту у вигляді конкретно закріплених правомочностей відповідних суб'єктів.

В українській науці конституційного права залишається малодослідженим й питання щодо визначення вихідних міжнародних стандартів права людини на звернення. Зважаючи на активні глобалізаційні процеси у загальносвітовому просторі, вказана проблема має значну вагу та актуальність.

Актуалізує тему дисертаційного дослідження і той факт, що теоретична невизначеність природи конституційного права людини на звернення в Україні, його місця і значення у системі конституційних прав людини, не лише негативно позначається на ефективності функціонування інституту звернень громадян, а й уповільнює поступ до розвитку в Україні постмодерного підходу до розуміння ролі особи та інституцій громадянського суспільства в управлінні державними й суспільними справами.

Отже, наведене вище визначає актуальність та своєчасність теми дисертаційної роботи та зумовлює потребу проведення її комплексного наукового дослідження.

Теоретичну основу даного дослідження склали праці таких науковців, як Авер'янов В.Б., Бисага Ю.М., Закірова С.Г., Каменська Н.П., Кириченко Ю.В., Кісілевич К.О., Козлов В.І., Костюкевич О.К., Котляревська Г.М., Кравченко В.В., Кравчук О.В., Крусян А.Р., Лазаренко Л.А., Леута О.С., Литвиненко І.Л., Мирошніченко О.О., Мілова Т.М., Несторович В.Ф., Овчаренко В.А., Погорілко В.Ф., Псьота О.В., Рабінович П.М., Радченко О.І., Соболь В.А., Тихий В.П., Ткачук П.М., Федоренко В.Л., Цимбалістий Т.О., Цимбалюк В.С., Чуб О.О., Шаповал Т. В. та інших.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконана в межах науково-дослідної теми Інституту законодавства Верховної Ради України – «Стратегія розвитку законодавства України» (державний реєстраційний № 0103U007975).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є конституційно-правовий аналіз проблемних питань права людини на звернення, а також встановлення відповідних шляхів їх вирішення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- з'ясувати історико-правові передумови становлення і розвитку права людини на звернення;
- дослідити поняття звернення громадян у конституційному праві;
- на основі наукового дослідження визначити місце права на звернення в системі основних прав та свобод людини;
- проаналізувати конституційні засади права людини на звернення, з'ясувати основні проблеми цього питання та запропонувати оптимальні шляхи їх вирішення;
- дослідити проблемні питання законодавчого регулювання права людини на звернення та запропонувати відповідні шляхи їх вирішення;
- проаналізувати практику Конституційного Суду України щодо питання права людини на звернення;
- розглянути міжнародно-правові стандарти права людини на звернення;
- дослідити зарубіжний досвід правового регулювання реалізації права людини на звернення.

Об'єктом дослідження є конституційно-правові відносини, що виникають у сфері реалізації права людини на звернення.

Предметом дослідження є конституційно-правовий аналіз права людини на звернення в Україні.

Методи дослідження. У контексті визначеної мети й завдань, об'єкта та предмета дисертаційної роботи в основу методології дослідження покладена система філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціальних методів і підходів наукового пізнання правових явищ, що в результаті допомогли повно та об'єктивно здійснити конституційно-правовий аналіз права людини на звернення в Україні.

Отже, історико-правовий метод застосовувався при дослідженні передумов становлення і розвитку права людини на звернення в Україні, що допомогло з'ясувати основні етапи цього розвитку, а також визначити основні аспекти розвитку права на звернення в зарубіжних країнах (підрозділи 1.1., 3.2.). Діалектичний метод як універсальний метод наукового пізнання правових явищ об'єктивної дійсності і пов'язаних з ними процесів допоміг здійснити комплексне дослідження конституційно-правових аспектів права людини на звернення в Україні у їх взаємозв'язку, єдності та розвитку, зробивши відповідні об'єктивні висновки. Формально-логічний та системний методи допомогли у системному зв'язку, комплексно дослідити конституційно-правові аспекти реалізації права людини на звернення і на цій основі встановити відповідні проблемні питання та запропонувати конкретні шляхи їх розв'язання (підрозділи 1.2., 2.1., 2.2., 3.2.). Методи аналізу та синтезу, абстрагування та узагальнення допомогли на основі різних наукових позицій визначити місце права людини на звернення в системі конституційних прав, дослідити характерні ознаки цього права, проаналізувати питання права на звернення у практиці Конституційного Суду України, а також запропонувати авторські визначення деяких понять (підрозділи 1.2., 1.3., розділи 2, 3). Порівняльно-правовий метод надав змогу здійснити порівняльний аналіз різних наукових бачень щодо одних і тих самих проблемних питань, що досліджувалися, на основі чого сформулювати власні висновки та пропозиції. Крім того, цей метод використовувався при дослідженні міжнародно-правових стандартів права на звернення та зарубіжного досвіду правового регулювання реалізації права людини на

звернення (підрозділи 3.1., 3.2.). Формально-юридичний метод допоміг обґрунтувати доцільність вдосконалення національного законодавства з питань права на звернення (підрозділи 2.1., 2.2.).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дана дисертація є одним із перших у вітчизняній конституційно-правовій науці комплексним дослідженням конституційно-правових засад права на звернення в Україні. Результати проведеного дослідження знайшли своє відображення у таких нових положеннях і практичних пропозиціях, що виносяться на захист:

вперше:

- обґрунтовано наукову позицію про те, що «Коломацькі чолобитні» або петиції (1723 року) як результат діяльності опозиційно налаштованого до російського авторитарного режиму козацтва у період Гетьманщини є першим вітчизняним прикладом належного політико-правового усвідомлення та реалізації права людини на звернення до органів державної влади;

- запропоновано узагальнене визначення дефініції «звернення людини (громадянина)» у конституційно-правовому розумінні, під якою розуміється «нормативно регламентована форма комунікативної взаємодії особи та держави, яка здійснюється шляхом подання усного або письмового (електронного) індивідуального (колективного) повідомлення до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів та інших, уповноважених на це суб'єктів, про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізації та захисту своїх прав, свобод і законних інтересів, та припускає обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлені законом строки»;

- запропоновано узагальнене визначення конституційного права людини на звернення, під яким слід розуміти «гарантовані та врегульовані на національному та міжнародному правових рівнях можливості кожного

подавати індивідуальні (колективні) усні або письмові (електронні) звернення до уповноважених на це суб'єктів про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізації та захисту своїх прав, свобод і законних інтересів, які припускають обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлений законом строк»;

- запропоновано у статті 40 Основного Закону України розширити коло суб'єктів, які зобов'язані прийняти і розглянути звернення, що є більш бажаним та обґрунтованим, порівняно із чинними конституційними визначеннями, адже з метою реалізації своїх конституційних прав особа може звертатися не лише до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, але й до різного роду підприємств, установ, організацій, незалежно від їх форми власності, до громадських об'єднань;

- на підставі аналізу актів Конституційного Суду України виокремлено та проаналізовано правові позиції стосовно правових категорій, що мають важливе значення для розуміння природи конституційного права на звернення, а саме: принцип правової держави; скасування конституційних прав і свобод; звуження змісту і обсягу прав і свобод; обсяг прав людини; принцип верховенства права; принцип правової визначеності; правомірне обмеження конституційних прав і свобод;

удосконалено:

- твердження про те, що національно-правова модель української держави, яка ґрунтується на споконвічних вічевих традиціях Київської Русі, правових ідеалах козацтва, стала орієнтиром сучасного змістовного та функціонального наповнення конституційного права людини на звернення в Україні;

- доктринальні положення про те, що на міжнародно-правовому рівні право людини на звернення віднайшло своє закріплення, в якості формально-визначеного права, не в усіх актах. Можна стверджувати, що дане право має

місце, виходячи з нормативно-правового аналізу норм міжнародних актів, та передбачає відповідні правові можливості кожної людини щодо звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування з метою задоволення свого усвідомленого інтересу;

набуло подальшого розвитку:

- теоретичні підходи до розуміння сутності інституту звернень людини (громадянина) як поєднання інтересів особи, суспільства та держави, які характеризуються взаємодією та взаємозалежністю, як процесу закономірного цивілізаційного розвитку національної правової традиції визнання діалогових форм політичної участі громадян у державному управлінні як базових;

- теза про дуалістичну природу конституційного права на звернення, яке одночасно виступає як особисте та як політичне право людини;

- позиція стосовно предмету колективного звернення. Беручи до уваги конституційно-правову регламентацію права на звернення, встановлено, що обмеження стосовно такого предмету відсутні, тому, колективні звернення можуть бути подані з будь-яких питань, з метою задоволення колективного інтересу;

- позиція щодо доцільності створення спеціального петиційного органу (комітету, комісії) у Верховній Раді України, який має стати інституційним посередником між законодавчим органом держави, індивідом та суспільством у питаннях налагодження діалогових форм участі населення у прийнятті суспільно значимих рішень;

- думка про те, що політичний режим держави є визначальним чинником демократичного виміру права людини на звернення, розуміння й трактування його як партнерських взаємин особи та держави, інструменту розвитку громадянського суспільства.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення, зроблені висновки та сформульовані рекомендації дисертаційного дослідження можуть бути використані:

- у науково-дослідницькій діяльності – для подальших наукових досліджень проблемних теоретичних і практичних аспектів реалізації права людини на звернення;

- у освітньому процесі під час викладання конституційного права України, спецкурсу з прав і свобод людини і громадянина, а також підготовки відповідних підручників, навчальних посібників тощо.

- у нормотворчій діяльності – стосовно вдосконалення чинного законодавства України щодо реалізації права людини на звернення. Зокрема, це стосується базового Закону України «Про звернення громадян»;

- у правовиховній роботі – для підвищення правової освіченості громадян України, роз'яснення порядку реалізації ними права на звернення.

Особистий внесок здобувача. Сформульовані в дисертації наукові положення та висновки обґрунтовано автором самостійно на підставі опрацювання й аналізу належної кількості джерел монографічного та нормативно-правового характеру.

Апробація результатів дослідження. Результати проведеного дослідження були апробовані під час обговорення дисертаційної роботи у відділі проблем розвитку національного законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України. Окремі положення дисертаційної роботи доповідалися на міжнародних науково-практичних конференціях: Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє (м. Харків, 1–2 листопада 2019 року); Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин (м. Дніпро, 6–7 березня 2020 року).

Структура дисертації обумовлена визначеними метою і завданнями дослідження. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, який містить 295 назв. Загальний обсяг дисертації складає 240 сторінок, з яких 196 – основний текст.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЗВЕРНЕННЯ

1.1. Історико-правові передумови становлення і розвитку права людини на звернення

Серед широкого спектру питань, які вивчає юриспруденція, питання про права людини, їх виникнення, розвиток, проголошення на нормативному рівні, реалізацію та захист, займає без перебільшення центральне місце. Ця проблематика з давніх-давен викликає живий інтерес з боку учених-правознавців, які розробляють та пропонують у своїх працях різноманітні моделі організованого цивільного співжиття на засадах поваги до людини, її прав, свобод та соціальних потреб. І сьогодні тематика прав людини і громадянина в юридичній науці не лише не втратила своєї актуальності, а навпаки стала наріжним каменем належного вирішення більшості правових колізій та проблем. Чи не кожен нормативно-правовий акт, наукове дослідження чи доповідь державних діячів розпочинаються з конституційного припису про те, що «... людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст та спрямованість діяльності держави».

У сучасному цивілізаційному просторі, частиною якого є Україна, права людини і громадянина визнані й задекларовані на конституційному рівні. Це стосується не лише тих прав, що забезпечують природне існування людини як фізичної особи чи її соціальне буття, а й тих, що забезпечують її можливість впливати на організацію діяльності публічної влади та інститутів громадянського суспільства.

Однією із таких можливостей, проголошених на конституційному рівні, є право на звернення, яке закріплено у статті 40 Основного Закону нашої держави. Зміст цього права полягає у тому, 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 надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Як зазначено у роз'ясненні Міністерства юстиції України від 4 квітня 2012 року право на звернення включає дві складові. По-перше, звернення громадян є однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. По-друге ж, це спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому розумінні – це механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади [82].

У мотивувальній частині рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними) від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018 йдеться про те, що «закріплений статтею 40 Конституції України інститут права на звернення має комплексний характер. Його утворюють 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» [173].

Відштовхуючись від попередньої тези, можемо зробити висновок, що право на звернення у сучасних правових реаліях представляє собою самостійний структурний підрозділ науки конституційного права.

Разом із тим, варто звернути увагу на те, що будь-яка соціальна чи правова система, інститут прав мають певні передумови формування,

становлення та розвитку протягом усієї цивілізаційної історії людства, іншими словами, проходять певний еволюційний процес, що перебуває у тісному взаємозв'язку з розвитком самого суспільства та його найвищої організованої форми – держави.

Отже, очевидно, що питання розвитку права на звернення, як і будь-яких інших правових інституцій, є, у тому числі, й історичним питанням, і тому неможливо досконало зрозуміти та усвідомити його сучасний правовий стан, не ознайомившись із шляхом його становлення, формування та розвитку як цивілізаційного процесу, одного з індикаторів громадянського суспільства в світі у цілому та в Україні, зокрема. Адже, протягом свого історичного існування кожна держава формує власні правові моделі, ефективність яких на різних історичних відрізках різниться, так як безпосередньо залежить від сукупності факторів розвитку самої держави.

Ця теза підтверджується й словами ученого-правознавця XIX ст. І. Беляєва, який зазначав, що «саме у праві є очевидним зв'язок попереднього з наступним – кожний наступний закон є ніщо інше як розвиток попередніх, для яких він слугує чи доповненням, чи поясненням, чи обмеженням та відміною» [9, с. 23]. Відтак, доцільність історичного аналізу передумов становлення та розвитку будь-яких суспільних явищ, на наш погляд, не викликає сумнівів, тим паче у праві.

Аналіз вітчизняної правової літератури з питання становлення та розвитку інституту права на звернення виявив певну обмеженість та безсистемність досліджень у цьому напрямі.

Якщо вести мову про закладення підвалин сучасного підходу до питання законодавчого врегулювання права на звернення в європейському правовому просторі, то його відліком варто вважати прийняття англійського Білля про права 1689 року, який передбачав «необмежене право підданих звертатися з клопотаннями до короля», при цьому будь-яка затримка або переслідування за таке клопотання визнавалось незаконним [144; 249], та Конституції Франції 1791 року, яка стала логічним продовженням прийнятої

26 серпня 1789 року Декларації прав і свобод громадянина. У французькій Конституції було визначено право на звернення, яке мало назву «право скарги»: у Розділі I гарантувалась свобода звертатися до встановлених органів влади з петиціями, які підписані окремими громадянами [250].

З юридичної точки зору дане конституційне право означало, що: 1) саме право скарги є логічним і необхідним доповненням інших матеріальних суб'єктивних прав громадян; 2) кожний громадянин має право не бути жертвою свавільного рішення зі сторони посадових осіб і має право оскаржити їх незаконні дії; 3) скаржник не буде переслідуватися. Зробившись суб'єктивним правом, право скарги дало поштовх до виникнення у ХІХ столітті у країнах Західної Європи адміністративної юстиції – особливого виду судової діяльності, пов'язаного з захистом прав громадянина за його скаргою від необґрунтованих дій адміністрації. В Україні «право скарги», як суб'єктивне право, було закріплено у законодавстві лише у другій половині ХІХ століття [55].

Отже, право на звернення, як і більшість сучасних конституційних прав людини і громадянина, має свою унікальну історію виникнення та розвитку, яку, до речі, різні дослідники інтерпретують досить неоднозначно.

Так, за словами вітчизняного правознавця М. П. Міняйла, вивчення формування соціально-правової сутності права громадян на звернення дозволило визначити його становлення в історичному плані. Девід Гудінг та Джон Леннокс, досліджуючи роль людини та значення її свідомості у пошуках істини і реальності буття, наводять висловлення із застосуванням в біблійському Новому Заповіті терміну «скарга»: – «...коли хто проти кого має якусь скаргу... » [138]. Очевидно, що такий підхід потребує уточнень. Тим паче, що слово «скарга» вживається та тлумачиться в сучасній українській мові в декількох значеннях. В модерній юридичній термінології скарга громадян дійсно визначається як один із видів звернення громадян 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 тощо. Разом із тим, загальнозживаним є й розуміння цього слова як «висловлення невдоволення, суму, зарікання на неприємності, біль, горе та ін.» [21, с. 1133].

Українська фахівчиня з теорії та історії держави і права І. О. Ієрусалімова, наприклад, розглядаючи генезу права на звернення в Україні, виділила такі її історичні періоди: період Київської Русі; новітній період; революційний період; радянський період; сучасний період [54]. З нашої точки зору, повністю погодитись з такими науковими підходами досить складно, оскільки виділені авторкою періоди є, по-перше, не чітко визначеними у часових проміжках, а по-друге, такими, що не враховують особливостей державно-правового розвитку українських земель, частини яких в різні історичні періоди перебували у складі різних державних утворень. Тим паче, дослідниця, як вбачається, й сама не зовсім впевнена у своїх висновках, оскільки, зокрема, зазначає про те, що за часів Київської Русі «...формування права громадян на звернення характеризується правовою несформованістю цього інституту права... » [54].

Інші вітчизняні вчені досліджують законодавство України з питань звернень громадян, починаючи з 1917 року та виділяють при цьому такі етапи його становлення: перший – 1918-1961 роки, другий – 1962-2000 роки, третій – 2001 рік та сучасний період [66]. Вважаємо, що наведена періодизація є доволі обмеженою, оскільки, по суті, враховує лише два етапи історико-правового розвитку права на звернення в Україні: радянський та сучасний.

Науково невиваженим, з нашої точки зору, є й аналіз нормативно-правового регулювання права на звернення в історичному розумінні, який запропонувала учена-конституціоналіст Л. Лазаренко. За її позицією, суб'єктивне право на звернення можна досліджувати в: а) рабовласницький період розвитку права; б) умовах середньовіччя; в) новий час; г) сучасних умовах. При цьому, вона зазначила, що в рабовласницький період розвитку

права нормативно-правове регулювання суб'єктивного права на звернення здійснювалося: а) Законами Хаммурапі – царя Вавілона; г) Законами Ману; в) Законами Драконта; г) Законами XII таблиць; д) іншими нормативно-правовими актами. Уже в період розвитку рабовласницького ладу існували судові органи, що розглядали заяви і скарги фізичних осіб. Осіб, які були винні у вчиненні правопорушень, карали. Формальна рівність усіх перед законом в умовах рабовласницького права була відсутня. В умовах середньовіччя питання права на звернення регулювалися: а) Салічною і Англосаксонською правдами; б) Руською правдою; в) Великою Хартією вольностей 1215 р.; г) Саксонським Дзеркалом і Кароліною тощо. В період середньовіччя законами встановлювався порядок здійснення звернень та діяльність судових органів щодо розгляду звернень, доведення провини, забезпечення позову та винесення рішення по суті звернення. Звертатися з позовом чи скаргою мали право вільні люди. В новий час право на звернення закріплювали такі акти: а) Петиція про права 1628 р.; б) Акт про краще забезпечення свободи підданих і про попередження ув'язнень за морями 1679 р.; в) Біль про права 1689 р.; г) американська Декларація прав Вірджинії 1776 р.; д) Декларація незалежності США 1776 р.; е) Конституція США 1787 р. і Білль про права 1791 р.; є) французька Декларація прав людини і громадянина 1789 р. та ін. В новий час право на звернення закріплювалося і в інших нормативних документах та гарантувалося державними органами як одне з політичних прав громадян. На початку ХХ століття назване суб'єктивне право отримало своє закріплення в конституціях європейських держав. В сучасному розумінні нормативно-правове регулювання конституційного права людини на звернення здійснюється: а) міжнародними договорами; б) законами України; в) підзаконними нормативно-правовими актами; г) іншими джерелами права [109, с. 8-9]. Як бачимо, при формуванні даної етапізації дослідниця не зовсім вдало визначилася з юридичною природою та сутністю права людини на звернення. Вона ототожнює право на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, інших уповноважених на це суб'єктів зі

зверненнями (позовами) до судових органів та наводить ряд давніх правових пам'яток різних часів, предметом регулювання яких, як правило, були кримінально-правові та цивільно-правові відносини у класових суспільствах.

Вважаємо, що при дослідженні історико-правових передумов становлення та розвитку права людини на звернення варто зважати на особливості його правової природи, сутності та змісту та ні в якому разі не уподібнювати його до права людини на судовий захист. Адже, окрім функції реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів особи, право на звернення є ознакою розвиненості громадянського суспільства, одним із дієвих механізмів, що забезпечують ефективність реалізації безпосереднього (прямого) народовладдя, способом налагодження комунікативної взаємодії особи, суспільства та держави.

Виходячи саме з такого розуміння історичних витоків становлення та розвитку права на звернення на українських землях, ми звертаємося до періоду Київської Русі, а саме до розгляду феномену народного віча.

Як зазначає у своєму дослідженні М. Михайлов, згідно з результатами історичних досліджень головними центрами зосередження влади у Київській Русі були князь та віче. Останнє за своєю суттю було нічим іншим як народними зборами. Вічовий принцип побудови державної влади уособлював ідею її належності народу. Віче складалось з усіх повноправних повнолітніх громадян «старшого» міста. Участь жителів передмістя також була можливою, оскільки зберігалася ідея всенародної участі в таких зборах. Місцем проведення багатолюдних віче в давньоруських містах було вільне місце під відкритим небом за містом або певне місце в місті (в Києві біля собору Святої Софії, у Новгороді – біля собору Святої Софії або на Ярославовому дворі) тощо. При цьому, у Київській Русі віче як явище звичаєвого права, за свідченнями літописів, існували з незапам'ятних часів і регулярно скликалися у головних містах, а інколи й передмістях. Поступово вони трансформувалися у найважливіший орган державної влади – віче.

Дослідник доводить, що віче є найбільш показовим відображенням давньої демократії народних зборів [132, с. 73-74; 57].

У своїх наукових доробках вітчизняні учені В. Єрмолаєв та А. Петровський, проаналізувавши праці дослідників історії віча в Київській Русі професора права В. Сергеевича, істориків права М. Володимирського-Буданова, М. Костомарова, Р. Лащенко, С. Дністрянського, С. Чубатого, С. Федорова, прийшли до підсумку, що вони були одностайні у висновку про те, що віче і князь – два однакових суттєвих елемента давньоруського суспільного буття, що вирізняли давню українську державу серед європейських саме за ознакою народоправства і визначали владу віча як верховну.

При цьому, вказані дослідники доводять, що віче скликали для обговорення і вирішення важливих суспільних справ, до його компетенції входило широке коло питань, які підтверджуються літописними прикладами: покликання князів для зайняття «столів», укладання «ряду» (угоди) з князем, право неприйняття або вигнання князів, розгляд питань війни та миру, судова, контрольна, та управлінська функції. На прикладі віча, скликаного в 1209 р. «на посадника Дмитра и братью его», стверджується про певний вплив вічових зборів в системі внутрішнього управління і суду, що, окрім того, носило ще й політичний характер [45; 164].

Звичайно, ми не можемо ототожнювати право на звернення в сучасному його розумінні з тими правомочностями, які мали індивіди у період існування держави Київської Русі, оскільки, як справедливо зауважує Т. Шаповал, у феодальному суспільстві індивід юридично «розчинявся» у суспільному (груповому) середовищі, до якого належав, а нерівність між різними станами визнавалася цілком природною. Сказане стосується і наступних періодів існування феодальної державності [270, с. 32-33]. Г. Єллінек зазначав, що наявність суб'єктивного публічного права, тобто права, пов'язаного з відносинами індивіда і держави, була визнана в юридичній науці «пізніше усіх інших явищ зі сфери публічного права ...

Право індивіда ототожнювалось з приватним правом (тобто з суб'єктивними правами, пов'язаними з майновими відносинами». В іншій своїй роботі вчений наголошував, що «раніше література державного права знала права глави держави, станів привілеї, права і майно окремих осіб чи визначених корпорацій, а загальні права підданих трактувалися, по суті, тільки у вигляді обов'язків держави, а не як чітко усвідомлені юридичні домагання окремих осіб» [40, с. 397; 39, с. 2].

Отже, наведене дозволяє прийти до висновку про те, що за часів існування давньоукраїнської держави Київської Русі (IX – XIII століття) склалися певні правові передумови для розвитку права на звернення. Звичайно, ми не можемо ототожнювати віче, яке, за переконанням більшості дослідників, являло собою інститут давньої демократії народних зборів, з правом людини на звернення в його сучасному розумінні, а тим паче говорити про інституалізацію прав людини у часи раннього середньовіччя, однак певні зародки цього модерного правового інституту в ньому безумовно прослідковуються. Віче надавало змогу простим людям шляхом фізичної участі безпосередньо звертатися до князя чи самого віча як органів державної влади Київської Русі з певними пропозиціями чи скаргами, тим самим активно впливати на прийняття важливих рішень, що стосувалися як внутрішніх, так і зовнішніх аспектів життя держави.

Звичайно, такі правові можливості не мали на той час свого нормативного закріплення. І хоча окремі дослідники у рамках розгляду історичних передумов розвитку права на звернення наводять «Руську правду» як правове джерело його регламентації [54; 109, с. 8-9], ми не можемо погодитись з такими висновками.

Більшість вітчизняних учених наголошують, що правову основу Київської Русі, дійсно, становила «Руська правда» – перший писаний кодифікований акт руського звичаєвого права, авторство якого пов'язують з іменами київського князя Ярослава Мудрого та його нащадків. І хоча у ньому містилися норми, які безпосередньо стосувалися регулювання прав і свобод

особи, утім понять «скарга» чи «чолобитна» у контексті близькому до модерного поняття «звернення» цей документ не містив. Позов або скаргу до суду у термінології «Руської правди» називали «поклепом». У пізніших документах (Литовських Статутах) – пред'явлення позову до суду іменувалося «сочіті», що означало розшукувати, виявляти, вчиняти розшук [228; 107]. Іншими словами, поняття «скарга» у цих документах застосовувалось у розумінні звернення до суду з кримінальних чи цивільних справ.

Коментуючи тезу українського історика права I чверті XX століття Р. Лашенка про те, що «чимало в Правді є норм характеру процесійного: про «заклич», «заповідь на торгу...» [110, с. 38], сучасна правознавиця Н. Карпачова зауважила, що по суті за допомогою таких своєрідних звернень до громади потерпілі здійснювали розшук «зłodіїв-кродіїв» та привласнених ними речей. «Норми і принципи «Руської Правди» зберегли своє значення і в часи феодальної роздробленості, у тому числі на землях могутньої Галицько-Волинської держави (1199–1340 pp.) [63].

Водночас, українська філологиня Т. Панченко зазначила, що поняття «чолобитна» було відоме у період Київської Русі. Це був один із різновидів Берестяних грамот – ділового і приватного листування. Разом із тим, дослідниця не уточнює змістовного наповнення таких документів [160].

Подання «чолобитної» загалом не є характерним для європейської правової культури. У контексті «чолобитна», як скарга на свавільні дії посадових осіб держави, воно здебільшого було розповсюджене на українських землях, що входили до складу Московського царства, а пізніше Російської імперії.

Вкрай цікаву та обґрунтовану наукову позицію з питання походження традиції подання «чолобитної» на давньоруських територіях висловив вітчизняний філософ З. Д. Швед. На його думку, аналіз трансформаційних процесів, що вплинули на формування специфічного типу східної культури в середньовічній Руській державі, значною мірою залежав від багатовікового

існування на цих землях Золотої Орди. З цього приводу російський історик-сходознавець Г. Тюньдішев писав: «тривалий час Золота Орда була для російської аристократії і князів найважливішим джерелом легітимності і престижності їх влади, а тісні зв'язки з ханським двором, де панували відмінні від давньоруських порядки, побудовані на відносинах жорстокого, часто сліпого підкорення, не могли не вплинути на свідомість і поведінку російської політичної еліти, яка поступово просякала імперським духом ординської державності». Зокрема, суспільна ієрархія, яка складалася під впливом золотоординської правової традиції, відбилася у формі офіційних звернень кожної особи до свого монарха. «На Москві та в усіх містах Російського царства усіякого чину людям писати у чолобитних ніжайший раб» – зазначалося в Указі Петра I «О форме прошений подаваемых на высочайшее имя» 1702 року. Подібне звернення сприймалося, як пізніше «вірнопідданий» (Указ Катерини II «Об отмене употребления слов и речений в прошениях на Высочайшее имя и Присутственные места подаваемых челобитных» 1786 року), як визнання підпорядкованості, вірності, залежності, покірності, ментального архетипу сателітів ханської влади аж до XVII століття поняття «чолобитна» було відоме у період Київської Русі [271]. Подібну точку зору підтримала й учена-східнознавець Л. В. Машанова, яка зауважила, що «саме в цей час віче як політичний інструмент зникає, посилюється княжа влада, перемагає принцип єдинокоролів'я», стверджується автократія [125, с. 61].

Таким чином, у середньовіччі, на українських землях, що входили до складу Московського царства, а пізніше Російської імперії, склалася правова традиція подання «чолобитної» до першої особи держави, яка, в принципі, не є природною для українського суспільства.

В європейському ж правовому просторі вживались поняття «петиція», яке перекладається з латини як клопотання, звернення, прохання та «скарга».

Петиції як механізм взаємодії влади і суспільства мають давню історію та вперше зустрічаються ще в стародавньому світі. У Європі найдавніші

традиції роботи з петиціями мали органи влади в Англії, де такий тип звернень набув офіційного статусу ще в епоху Середньовіччя [72].

Практика подання петицій до правителів зустрічалась й на теренах українських земель, що в епоху Середньовіччя входили до складу Великого Князівства Литовського, а пізніше Речі Посполитої. Відомо, що на конфедерації, яку утворили під Вітебськом у 1562 році закликані Великим Князем Литовським до участі в посполитому рушенні шляхтичі з литовських і білоруських земель під загрозою московського завоювання передали петицію про прискорення скликання спільного з польськими послами сейму, аби на ньому конституювати унію двох держав – Великого князівства Литовського та Польського королівства. Зокрема, вислані до короля послы були уповноважені просити: «аби король Його Милість розпорядився скликати спільний з поляками сейм й унія була в єдності, насамперед з двох причин, а саме для обрання спільного пана (монарха), ... , а також для єдиної і спільної оборони, аби спільно сеймували, права і вольності з нами однакові мали». Внаслідок таких дій 1 липня 1569 року була укладена Люблінська унія, яка об'єднала українські землі Волинь, Поділля Київщину та Галичину під польською юрисдикцією [116; 139].

У збірниках законів Великого князівства Литовського – Литовських статутах (1529, 1566, 1588 рр.), що діяли й на теренах українських земель, які входили до складу цієї держави, здебільшого регламентуються питання звернень до судових органів, оскарження рішень останніх тощо. І хоча в окремих положеннях вказаних актів можна віднайти норми, які стосувалися подання скарги до органів державної влади (князя чи сейму), вони так само були пов'язані з розглядом кримінальних чи цивільних проваджень у судовому порядку.

Так, артикул 2 розділу 6 Статуту Великого князівства Литовського 1529 р. проголошував заборону апелювати до великого князя чи сейму під час розгляду справи у суді. Проте після розгляду справи в судовому органі у незадоволеного вирокom виникало право на звернення до вказаних суб'єктів

влади з підстав оскарження відповідного рішення суду. В статті ж 29 розділу 4 Другого (Волинського) Статуту 1566 р. закріплювалося право скаржника звернутися до пана, людьми якого йому завдано кривду, з відповідною скаргою. Строк розгляду такого звернення не міг перевищувати двох тижнів. Якщо рішення пана не влаштовувало заявника, він міг оскаржити його до суду [210, с. 70; 211, с. 113].

Перші спроби нормативно-правового закріплення подання «чолобитної» на українських землях, що входили до Московського царства, були зроблені в 1497 році в Судебнику Великого Московського князя Івана III. У Судебнику 1550 року, укладеному за часів правління Великого Московського князя, а згодом царя Івана Грозного, регламентація була уточнена й конкретизована. Однак ці дії не принесли бажаного результату: народ добивався уваги Великого князя з колишньою завзятістю, а деколи й із застосуванням сили. Розв'язання проблеми знайшов наблизений царя — окольничий Олексій Адашев. У ході запропонованих ним реформ державного управління створили Чолобитний приказ (його ще іменували Чолобитною ізбою), який очолив сам О. Адашев. Саме ця установа мала стати, з одного боку, посередником між царем і його підданими, а з другого — перешкодою великій кількості прохань, що направлялися на ім'я государя.

У Смутний час скарги якщо і приймалися, то найчастіше залишалися без розгляду. Перший цар з дому Романових Михайло Федорович, за свідченнями сучасників, не виявляв великої цікавості до «чолобитних». І доходили до володаря лише прохання, які без нього не можна було задовольнити [255].

У Соборному укладенні 1649 року, прийнятому за часів правління Олексія Михайловича Романова, була встановлена певна субординація подання «чолобитної»: скаржникам заборонялось звертатись безпосередньо до царя, Чолобитний приказ як державна установа став обов'язковою інстанцією подання таких скарг. І лише в разі відмови у прийнятті документа

чи неприйняття рішення з питання, що було предметом скарги, скаржник міг звернутись до першої особи держави [121; 207; 227].

Процедурні питання подання «чолобитної» регулювались й наступними государями. Так, за рішенням російського імператора Петра I у 1711 році був створений найвищий судовий орган — Сенат, а в 1722 році видано укази «О генерал-рекетмейстере» та «О должности Сената». Відповідно ж до указу Петра I від 5 листопада 1723 року «О форме суда» чолобитні слід було «писать пунктами, так чисто, дабы что писано в одном пункте, в другом того не было». Крім того, чолобитні мали бути оформлені на особливому сорті паперу – «гербовому» [151; 171].

Катерина II вирішила змінити традиції, особисто приймаючи такі прохання. Тривало це, проте, недовго і в 1763 році імператриця підписала маніфест про порядок розгляду скарг, у якому вперше вводилось розмежування звернень, поданих в державні органи, для їх розгляду в адміністративному чи судовому порядку, а в 1786 році повеліла внести зміни й у форму написання чолобитних. Відтепер у проханнях на найвище ім'я після повного титулу матінки-цариці заборонялося писати, що такий-то «чолом б'є». Згідно з новим правилом вимагалось писати «приносити скаргу» або «просити». Ці порядки поспішив змінити Павло I, котрий зійшов на престол у 1796 році після смерті матері. Він вирішив установити з підданими прямий зв'язок і особисто розглядав усі прохання на найвище ім'я, що приходили поштою або доставлялися особисто прохачами. За його велінням біля вікна кабінету імператора в Зимовому палаці була повішена жовта залізна скринька, куди кожний охочий міг покласти прохання на ім'я государя. Цар власноручно діставав звідти листи і, прочитавши їх, накладав резолюції [255].

За часів правління російського імператора Олександра I Маніфестом від 1 січня 1810 року було створено Державну Раду, одним із органів якої стала комісія «прошений», а самі звернення та процедуру їх розгляду було диференційовано на скарги, прохання нагород та милостей та проекти

(пізніше указом від 21 березня 1890 року комісія була перейменована в Канцелярію) [193, с. 72-74].

У часи реформ російського імператора Олександра II 19 лютого 1861 року Загальним положенням про селян, які вийшли з кріпосної залежності сільським жителям було надано право скарги. Аналогічне право делегувалось і для сільського сходу стосовно справ громади, а також повноваження клопотати щодо потреб селян та проблем благоустрою відповідних територій [152, с. 187].

За висновками вітчизняного фахівця з адміністративного права М. Пипяка, у період 70 – 90 рр. XIX століття у Російській імперії, у склад якої у ті часи входила Україна, в кожній губернії для розгляду скарг підданих на міські, земські та інші місцеві органи влади були створені спеціальні судово-адміністративні «присутствія». У кожній губернії було створено від 10 до 14 «присутствій», при цьому кожне з них розглядало скарги та виносило рішення тільки по своєму колу справ. Серед них існували по міських та земських справах, по промисловому податку, по фабричних справах, по селянських справах, по військовій повинності тощо. Губернські «присутствія» були колегіальними органами і називалися «присутствіями змішаного складу», тому що до них входили губернатор, віце-губернатор, «предводитель дворянства», голова окружного суду, депутати міських чи земських зборів, а також посадові особи, що були фахівцями у тій галузі, якою займалося «присутствіє». Можна сказати, що дореволюційні «присутствія», або «присутнісні місця», були свого роду місцевими органами державного управління, певним аналогом сучасних органів виконавчої влади, разом з цим вони також були наділені і судовими повноваженнями по розгляду скарг підданих на місцеві органи влади [165, с. 21].

Як зазначають Н. Каменська та М. Миронов, до революції 1905 року звернення у Російській імперії подавались виключно за становою ознакою. Революційні ж події стають яскравим прикладом народного тиску на владу, в тому числі за допомогою звернень. Організацією «Зібрання російських

фабрично-заводських робітників м. Санкт-Петербурга» направляється колективна петиція Миколі II. У ній наголошується, що за російським народом не визнають жодного людського права, у тому числі права говорити, думати, збиратися, обговорювати потреби, вживати заходів на покращення тощо. Імператор, усвідомлюючи наростання конфронтації між суспільством і державою, підписує важливі, з правової та демократичної точок зору, документи: Височайший Указ Врядувальному Сенату від 18 лютого 1905 року та Височайший Маніфест від 17 жовтня 1905 року. Названими правовими актами усім підданам декларується право петицій на Височайше Ім'я; свободи слова, зібрань, спілок відповідно. Однак дані норми не увійшли до тексту основних державних законів Російської імперії та не стали конституційними [60, с. 44; 130, с. 85-86].

Наведене, з нашої точки зору, засвідчує, що правовий інститут подання «чолобитних», а пізніше «прошений», який існував на теренах українських земель, що історично входили до складу Московського царства, а згодом Російської імперії, ні в якому разі не можна вважати цивілізаційним процесом становлення та розвитку права людини на звернення в Україні в сучасному його розумінні. Деспотично-авторитарна імперська воля, яка нав'язує пасивному народу ті ідеали, які вважає добрими для нього, чи робить милості, не може розглядатись як етап демократичного поступу у питанні діалогу між суспільством та державою, налагодження якого й є основною функцією права на звернення.

Тому ми повною мірою погоджуємось з тими дослідниками, які зазначають, що за часів «імперського поневолення українське суспільство втратило свій історично сформований споконвічний зміст народовладдя і досі несе в собі залишки панування сусідніх держав, в основному Росії і Польщі» [197]. Іншими словами, вічевий устрій українських земель, започаткований у період Київської Русі, який засвідчував державний народоправний лад української нації був практично знищений татаро-монгольською навалою та імперською політикою Росії.

Українська дослідниця Т. Остапова, у свою чергу, вважає, що у період Середньовіччя важко знайти у дослідженнях філософів згадку про народовладдя, оскільки вся середньовічна філософія в основному пов'язана з християнством і пронизана закликами до упокорення із соціальним злом [4].

Разом із тим, видатний український історик XIX століття М. Костомаров довів, що український народ у складі Московії відхилився від свого історично обраного в минулому шляху побудови народоправної держави. Усі виявлені ним різновиди народного життя українців і росіян, попри те, що вони слов'янські народності, свідчать про різні вдачі до державного життя: українці – до звеличення особи й свободи, росіяни – до звеличення держави і общини. Учений у своїх висновках дотримувався думки, що український народ не поділяє в політиці і державному житті жорстокості, одноосібної влади [187, с. 30]. Тезу ученого про народоправні орієнтири українського національного менталітету доводять й правові традиції українського козацтва, зокрема й у питанні звернень громадян, які існували в Запорізькій Січі у період Гетьманщини.

Як слушно зауважують вітчизняні дослідники Б. Стецюк та В. Шевчук, незважаючи на те, що російський абсолютистський режим царя Петра I після перемоги в Північній війні перебував у зеніті своєї політико-військової могутності, а Україна під час правління гетьмана І. Мазепи зазнала трагедії, в автономістських колах української козацької старшини ставлення до російської політики проявлялося пасивним опором. Особливо це виявилось під час правління наказного гетьмана Лівобережної України Павла Полуботка, часи діяльності якого пов'язані з відстоюванням самостійності Гетьманщини перед загрозою російського царизму [273, с. 239-240; 213].

Дійсно, на початку правління Петра I посилюється боротьба російської автократії з українською автономією. Підтвердженням цього є створення 16 травня 1722 р. (дата прийняття указу) I Малоросійської колегії і затвердження посади російського резидента при гетьмані з метою контролю за діяльністю його правління. До функцій зазначеної інституції входило

проведення спільних зі старшиною розслідувань, судових процесів і отримання відомостей про внутрішню обстановку в Україні, фінансовий контроль, у тому числі контроль за збиранням податків, натуральних повинностей, а також розслідування політичних справ. В окремому пункті указу були перелічені дев'ять завдань, покладені на цей державний орган. Зокрема, під час надходження чолобитних на рішення Генерального військового суду, Генеральної військової канцелярії, інших судових органів Гетьманщини рекомендувалося розглядати їх негайно, приймати законні рішення без тяганини й хабарів [6].

Звичайно, таке прагнення до «законності» з боку російської імперської влади об'єктивно розцінювалось козацькою старшиною на чолі з наказним гетьманом П. Полуботком як насильницьке втручання у діяльність місцевої адміністрації з метою її дискредитації в очах народу та планами подальшої ліквідації самостійності Гетьманщини. Адже, за своїми повноваженнями, організаційними засадами функціонування Малоросійська Колегія являла собою російську владну структуру, запроваджену силовим методом у державний організм Гетьманщини.

З метою протидії нав'язування імперських порядків у Гетьманщині та відстоювання її автономності у серпні 1723 року представники старшинської опозиції в козацькому таборі на річці Коломак склали так звані Коломацькі чолобитні (петиції) – два звернення до російського імператора Петра I, у першому з яких вимагали скасувати запроваджені Малоросійською колегією податки, а у другому – відновлення державних прав України, ліквідації Малоросійської колегії і дозволу обрати нового гетьмана України, так як «без гетмана государственные дѣла и войсковые и всякие порядки в належитом не могут быти правленіи, и вся Малая Россія, не имѣючи гетмана, в особливої темнотѣ пребывает», які 10 листопада 1723 року потрапили до рук Петра I [18, с. 18-20; 29].

У відповідь на Коломацькі звернення українського козацтва російський уряд наказав заарештувати і ув'язнити в Петропавлівській фортеці наказного

гетьмана Павла Полуботка та опозиційну козацьку старшину, більшість із яких загинули в неволі [200].

У цьому контексті зауважимо, що досить неординарно оцінив політичну діяльність П. Полуботка теоретик українського консерватизму В. Липинський. Історик, високо шануючи людські якості гетьмана та підкреслюючи притаманну йому порядність і чесність, вважав, що з погляду шкідливості для України «соціально-революційного методу в політиці», який для побудови Української держави є безнадійним, політична боротьба наказного гетьмана була марною. Історик зазначав, що обраний після смерті твердого консерватора Скоропадського на гетьманство «...реформатор і поступовець Полуботок потрапив тільки згинув в московській тюрмі. Хоч це і дало ореол Полуботкові..., але реальна державність українська на цьому втратила, бо була по смерті гетьмана Скоропадського зведена майже ні нащо» [247, с. 119].

Вважаємо, що подібні оцінки діяльності П. Полуботка є історично невиваженими та однобічними. Дійсно, знищення опозиції козацької старшини та особисто наказного гетьмана П. Полуботка значно посилювало владні повноваження Малоросійської колегії. Разом із тим, ретроспективний аналіз взаємин Росії та України показує, що шовіністська імперська політика цієї держави відносно українських земель та української нації була і залишається принциповим напрямом її зовнішньої політики та ідеології.

«Коломацькі чолобитні» або петиції як результат діяльності опозиційно налаштованого до імперського режиму козацтва у період Гетьманщини, на наш погляд, є виявом демократичних орієнтирів української національної правової традиції. По суті, ці документи слід розглядати як перший вітчизняний приклад належного розуміння та реалізації права людини на звернення. За своїм змістом і сутністю вони представляли собою синтез колективних пропозицій, клопотань та скарг до російського імператора як уособлення найвищої державної влади того часу.

У цьому контексті зауважимо, що «Коломацькі чолобитні» не єдиний випадок в історії Козацької держави подання звернень до імперського уряду.

Так, після смерті російського імператора Петра I, за часів правління його онука Петра II, у 1727 році гетьманом обирається Дмитро Апостол. У 1728 року він приїхав на коронацію молодого імператора і там подав петицію про повернення Україні прав згідно з угодою Б. Хмельницького з московським урядом. Уряд на його звернення надав відповідь, відому в історії як «Решительные пункты», в яких повністю скасовувалась козацька автономія. Цей документ став основним законом Гетьманщини до її повної ліквідації російською імператрицею Катериною II та перетворення на Малоросійську губернію у 1765 році [14, с. 235-236]. Очевидно, що реакція російського абсолютистського режиму на ці звернення була очікуваною та прогнозованою. Адже, в умовах автократії неможливий розвиток демократичних інститутів прав людини.

Відновлюючи хронологічний порядок викладу історичних передумов становлення та розвитку права людини на звернення в Україні, ми зупинимось на дослідженні періоду перебування нашої держави у складі СРСР: з 1917 р. як радянської республіки, а з 1922 р. – як союзної радянської республіки.

Початок закріплення права на звернення (а мова переважно йшла про скаргу) в радянській державі було покладено вже в листопаді 1918 року. Так, в Постанові VI Всеросійського надзвичайного з'їзду Рад «Про дотримання законності» було закріплено положення про «зобов'язання всіх посадових осіб і радянських закладів за вимогою кожного громадянина республіки, бажуючого оскаржити їх дії, тяганину або здійснення утисків йому в законних інтересах, складати відповідний короткий протокол. В протоколі повинні бути вказані час, місце та імена посадових осіб або назва установи та суть справи. Копія протоколу видається скаржнику...» [54; 138].

Зазначимо, що радянський період становлення та розвитку права на звернення в Україні досить детально описаний в численних наукових

працях [54; 138; 46; 131], тому ми зупинимось лише на його знакових характеристиках.

Право на скаргу в СРСР регламентувалось низкою правових актів, основними з яких були: Постанова ЦВК СРСР від 14 грудня 1935 року «Про стан справ з розгляду справ трудящих» і затверджена РНК СРСР Постанова Комісії радянського контролю при РНК союзу РСР «Про розгляд скарг» трудящих від 30 травня 1936 року. Правила, запроваджені цим документом, діяли понад 30 років, поки 12 квітня 1968 року не було прийнято Указ президії Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв та скарг громадян», якому окремим рішенням Верховної Ради СРСР було надано статус закону [129, с. 14; 46].

Пізніше право на звернення радянської доби було врегульовано на законодавчому рівні: у положеннях Закону СРСР від 30 червня 1987 року «Про порядок оскарження у суді неправомірних дій посадових осіб, що утискають права громадян» та Закону СРСР від 2 листопада 1989 року «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що утискають права громадян» [149; 150].

Досить своєрідно право на звернення в СРСР було задекларовано на конституційному рівні. Так, у статті 49 Конституції СРСР від 7 жовтня 1977 року було визначено, що «кожний громадянин СРСР має право вносити в державні органи і громадські організації пропозиції про поліпшення їх діяльності, критикувати недоліки в роботі». Окрім того, стаття 58 цієї Конституції СРСР закріплювала право громадян оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [85].

Звичайно, Конституція Української РСР від 20 квітня 1978 року повністю дублювала положення Основного Закону СРСР. Так, у частині першій статті 47 проголошувалось, що «кожний громадянин України має право вносити в державні органи і громадські організації пропозиції про поліпшення їх діяльності, критикувати недоліки в роботі», а частина перша

статті 56 надавала громадянам України «право оскаржити дії службових осіб, державних і громадських органів» [86].

Вітчизняні правознавці неоднозначно оцінюють період розвитку права на звернення в Україні за радянської доби. Н. Писаренко та Я. Журавльов вважають, що закріплення права на звернення на рівні Конституції держави є проявом прагнення суспільства та уряду до розвитку цього інституту, зокрема до наповнення юридичним змістом відповідних гарантій реалізації наданих прав і свобод. Тому, незважаючи на наявність окремих неузгодженостей, конституційні норми стали тим підґрунтям, на якому в подальшому здійснювалося вироблення пропозицій щодо чіткого законодавчого врегулювання відносин, які виникають у зв'язку з прийманням, розглядом і вирішенням різних видів звернень громадян [46; 166].

В цілому позитивно оцінює етап становлення права на звернення в Україні за радянських часів з позицій адміністративно-правових гарантій реалізації його громадянами й О. Мірошниченко [131].

Протилежну точку зору висловлює О. Тітов, на думку якого, належна реалізація права на звернення як інституту прямої демократії безпосередньо залежить від ступеню розвитку громадянського суспільства. Радянський період розвитку державності, за якого спостерігалось одержавлення всіх сфер суспільного життя, призвів до вироблення здебільшого пасивного ставлення громадян до участі в політичному житті країни, вирішенні найбільш важливих політичних питань [222, с. 32].

Узагальнюючи викладене, на наш погляд, слід констатувати, що радянський етап розвитку права на звернення в Україні, який тривав з 1917 р. по 1991 р., хоча й мав позитивний результат закріплення даної правової норми на рівні Конституції, все ж таки став гальмом на шляху демократичного розвитку цього права. Радянська ідеологія з її міфологізованими уявленнями про побудову комуністичного суспільства, ігноруванням та нівелюванням ролі громади, світових та європейських

правових стандартів у цій сфері, не спроможна була дати належний напрям розвитку цього права.

З проголошенням у 1991 році незалежності України розпочався новітній етап розвитку конституційних прав і свобод в Україні. Нині саме Конституція України у статті 40 закріплює право людини на звернення, яке, в свою чергу, набуло подальшого розвитку в системі національного законодавства.

1.2. Поняття звернення громадян у конституційному праві

Право на звернення є одним із тих конституційних прав і свобод людини в Україні, які, так би мовити, слугують «містком» для налагодження ефективного механізму комунікації особи, суспільства та держави і наближають процес побудови громадянського суспільства. Тому, його аналіз як загальнотеоретичної категорії, який включатиме з'ясування юридичної природи, сутності та змістовного наповнення базових категорій даного права, не лише покращить істинність розуміння його функціонального призначення, а й слугуватиме теоретико-методологічною основою для удосконалення гарантій реалізації означеного права.

Компаративний аналіз статті 40 Конституції України та норм Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року засвідчує відсутність повного змістовного збігу їх положень. Так, конституційна норма гарантує кожному право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися лише 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 [93]. Натомість чинні положення Закону суттєво розширюють перелік таких суб'єктів та надають право подання звернень ще

й до підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації [179].

Крім того, конституційне та законодавчі положення (частина третя статті 1 Закону України «Про звернення громадян») декларують право на звернення як конституційне право людини, однак назва самого Закону обмежує коло його суб'єктів лише громадянами України.

Щодо переліку суб'єктів, які покликані забезпечувати конституційне право на звернення, то досить вичерпну їх класифікацію, на нашу думку, наводить вітчизняна дослідниця Л. Лазаренко, яка розмежовує їх на державні і недержавні організації, приватних і посадових осіб, що мають повноваження приймати, реєструвати, розглядати звернення особи, приймати по них відповідні рішення і давати відповіді по суті. До системи органів держави, що покликані забезпечувати реалізацію конституційного права на звернення, на її думку, входять законодавчий, виконавчі, судові і контрольно-наглядові органи. До системи суб'єктів громадянського суспільства, які забезпечують конституційне право на звернення, відносяться такі суб'єкти: а) місцеве самоврядування (територіальні громади, органи і посадові та службові особи); б) об'єднання громадян (політичні партії, профспілки, творчі спілки, релігійні організації та інші громадські об'єднання); в) фізичні особи, як окремі підприємці та господарські підприємницькі корпорації різних форм власності (приватної, кооперативної, муніципальної, державної, спільної тощо); г) власники засобів виробництва; д) засоби масової інформації тощо [109, с. 15].

Проте найсуттєвішим недоліком чинного Закону України «Про звернення громадян», на наш погляд, є відсутність у його приписах визначення поняття «звернення громадян». У нормі частини першої статті 3 цього Закону сказано лише, що «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги» [179]. Така законодавча прогалина викликає дискусію в наукових колах. На цю обставину звернула увагу й українська дослідниця

конституційного права Г. Котляревська, яка у своїй дисертації зазначила, що при розкритті поняття права на звернення у більшості наукових робіт взагалі не формулюється загальне поняття «звернення громадян», їх автори одразу звертаються до поділу звернень на види і до характеристики цих видів або обмежуються формальними дефініціями, які фактично не розкривають зміст поняття «звернення». Авторка зробила висновок, що термін «звернення громадян до органів влади» охоплює значно менше коло звернень, тобто звернення тільки однієї категорії суб'єктів (громадян) лише до однієї категорії адресатів (органів влади). Тому тут треба мати на увазі, вказує вона, не будь-які звернення взагалі, а тільки ті з них, потреба в яких викликана необхідністю спілкування громадян із суб'єктами влади для вирішення ними загальних питань державного чи суспільного життя, або особистих питань громадян. Виходити при цьому варто з розуміння їх специфіки, яка зумовлена особливими владними функціями державних органів та органів місцевого самоврядування. Дослідниця запропонувала авторську дефініцію – «звернення громадян до органів влади» як 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 нього. При цьому Г. Котляревська зауважила, що дане поняття передбачає змістовну та формальну частини. Змістовна частина включає в себе такі елементи: мету звернення, предмет або питання, чи привід, у зв'язку з якими здійснюється звернення, а також спосіб реагування органів влади та їх посадових осіб на звернення громадян (владне вирішення питань, які порушено у зверненні та надання відповіді на звернення). В якості формальної частини цього поняття звернень можна розглядати усну або письмову словесну форму звернення, а також характеристику звернення за характером суб'єкта, який ініціює звернення (звернення окремого

громадянина, групи громадян тощо) [98, с. 4-5]. Аналізуючи дефініцію, запропоновану Г. Котляревською, бачимо, що вона суттєво звузила зміст цього поняття, обмеживши його лише зверненнями до органів державної влади, що об'єктивно пояснюється рамками предмету її дисертаційного дослідження.

Л. Лазаренко більш широко трактує це поняття та вказує, що звернення розуміють як можливість кожної людини викласти у письмовій чи усній формі пропозицію чи зауваження, заяву чи клопотання, а також скаргу [109, с. 12].

Згідно з позицією С. Широкова, звернення – це волевиявлення індивіда, що виражається у конкретних діях, має письмову або усну форму, яка відповідає правилам, закріпленим у нормативно-правових актах, що скеровуються в органи держави або органи місцевого самоврядування у випадках, необхідних для того, щоб реалізувати, надати, захистити або відновити права і свободи [5], а В. Соболев зауважив, що звернення громадян мають стати вагомим інструментом формування системи глибокого та об'єктивного аналізу стану справ у суспільстві та державі, виявлення ключових тенденцій, що загрожують стабільному розвитку особистості, соціальних груп, суспільства в цілому [205].

Вважаємо, що належне розуміння сутності поняття «звернення» у конституційному праві повинно стати результатом його системного розгляду, першими етапами якого є аналіз змістовного наповнення його видів та їх функціонального призначення.

Отже, як вже зазначалось вище, у законодавстві України розрізняють такі види звернень громадян як пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства; заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про

сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності; клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо; скарга – звернення 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 [179].

Як бачимо законодавець розмежував звернення громадян за змістовною ознакою, в залежності від кола питань, які в них порушуються.

У цьому контексті звернемо увагу, що до предмету правового регулювання законодавства України про звернення громадян включено й такий вид звернення як електронні петиції, які відрізняються від інших за формою, іншими словами, мають специфічну процедуру подання та розгляду. У наукових колах й досі точиться дискусія щодо юридичної природи цього поняття та доцільності його ототожнення з іншим видом звернень – пропозицією (зауваженням).

Український науковець М. Михайлов вважає, що звернення громадян у формі ініціатив є формою безпосередньої демократії, яка забезпечує не просто вираження волі суб'єктів безпосередньої демократії, але й формування та донесення до органів влади конкретних питань, що потребують вирішення, а також відображення бажаних для суспільства шляхів їх вирішення. Таку форму безпосередньої демократії варто відрізнити від ініціатив правотворчих, які передбачають наявність проекту нормативно-правового акту (немає значення детального чи приблизного). У випадку ж зі звичайними ініціативами мова йде про формулювання проблематики чи внесення пропозицій. Внесення такої ініціативи саме по собі не активує

законодавчий процес. Науковці цілком обґрунтовано визначають такий тип ініціатив як непрямі ініціативи або ж як ініціативи порядку денного (agenda initiative). Це пов'язано з тим, що громадяни фактично беруть участь у формуванні порядку денного уповноваженого органу влади [132, с. 127-129].

В окремих наукових працях відбувається спроба ототожнення права петиції та права на звернення на тій підставі, що сучасне розуміння цього права полягає в тому, що звернення – це переважно не скарга, а можливість висловити своє ставлення до того чи іншого питання державного життя. Зміст петицій може спонукати державні органи до певних дій в інтересах заявників, а може бути і способом вираження політичних поглядів. У період між виборами державна влада повинна дуже уважно прислухатися до звернень громадян, які виступають своєрідним барометром політичної підтримки здійснюваного курсу, оскільки від можливості швидко реагувати на потенційні проблеми і залежить політична довговічність правлячих сил [169].

Подібну точку зору висловлює В. Соболев, за словами якого, що стосується пропозицій, то йдеться про петиції, за допомогою яких громадянин звертається до органу влади, щоб, наприклад, запропонувати поліпшення ведення публічних справ, яке він вважає помилковим або неприйнятним. Таким чином, ці пропозиції не є інструментом реалізації конкретних індивідуальних суб'єктивно-публічних прав індивіда стосовно держави або державного управління, а тільки інструментом реалізації загальних інтересів суспільства, які за їх властивостями є реалізацією загального демократичного права на співучасть громадянина в управлінні публічними справами [205].

Ми можемо погодитись з такими поглядами лише частково. Дійсно, звернення у вигляді пропозицій та петиції за змістом варто розглядати як один із способів комунікативної взаємодії громадськості та влади. Разом із тим, як стверджують вітчизняні дослідники Л. Кисіль та В. Решота, з висновками яких ми згодні, з огляду на статтю 5 Закону України «Про

звернення громадян», електронна петиція – це особлива форма колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування, яка є результатом комплексного підходу до класифікації звернень, а саме: застосуванням критерію форми звернення (електронне звернення) у поєднанні з критерієм суб'єкта звернення (колективне звернення) та адресату звернення (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування). І оскільки згідно зі статтею 23-1 цього ж Закону України електронна петиція розглядається за особливих нормативно визначених умов кількості підписів на її підтримку та строків розгляду, має публічний характер, стосується прав та законних інтересів невизначеного кола осіб, за змістом її варто розглядати як пропозицію, зауваження або повідомлення [65; 191].

Практично аналогічну позицію висловив й М. Кравцов, який, у свою чергу, зазначив, що така адміністративно-організаційна форма звернень громадян до органів публічної влади в системі публічного врядування України як електронна петиція – це своєрідний симбіоз електронного та колективного звернення до Глави держави, Уряду, Парламенту та місцевого самоврядування. Водночас, науковець зауважив, що вона має певні недоліки нормативно-правового врегулювання, оскільки дещо звужує спектр конституційного права людини на звернення, яке полягає в можливості звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Зокрема, перелік державних органів, на адресу яких може бути подано електронну петицію необхідно розширити принаймні категорією «центральні органи виконавчої влади». По-перше, це дасть можливість громадянам здійснювати адресне звернення до цих органів з питань, які відносяться до їхньої компетенції. По-друге, це може зменшити навантаження щодо розгляду таких петицій Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів, які у будь-якому випадку залучають вказані органи до розгляду і опрацювання петиції. Таким чином,

буде усунена конституційна колізія та дублювання функцій центральних органів виконавчої влади [100].

У науці конституційного права існує й думка про те, що електронну петицію варто розглядати як форму реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами. А. Ємельянова, на нашу думку, досить обмежено трактує сутність конституційного права людини на звернення, стверджуючи, що воно не передбачене Конституцією України як один із механізмів реалізації права на участь в управлінні державними справами. При цьому, авторка штучно розмежовує право на звернення та право на подання електронної петиції [44, с. 32].

Штучність такого розмежування, на наш погляд, полягає в тому, що електронна петиція як особливий вид звернень громадян відрізняється від інших його видів лише за формальними ознаками (процедурою подання), за змістовними ж критеріями вона нічим не відрізняється від пропозицій (зауважень). Тим паче, такий підхід не є раціональним у правовому полі, оскільки може призвести лише до зайвого нагромадження нормативно-правових документів та спричинити плутанину у правозастосовній практиці.

Ототожнення ж чи поглинання конституційним правом на участь в управлінні державними справами такого ж рівноцінного конституційного права на звернення уявляється ні чим іншим як маніпуляцією базовими засадами конституційно-правової природи прав та свобод людини і громадянина. Адже, самостійність конституційно-правової регламентації права на звернення, ніяк не виключає можливість його одночасної реалізації поряд з іншими конституційними правами людини і громадянина, зокрема правом на участь в управлінні державними справами.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що теоретична дискусія навколо питання доцільності ототожнення таких видів звернень громадян як пропозиції (зауваження) та електронні петиції є вичерпаною. У правовій науці на галузевому та загальнотеоретичному рівнях чітко встановлено, що електронні петиції є особливою формою колективних

звернень громадян до органів державної влади, специфіка якої полягає в унікальній процедурі її подання та розгляду. У той же час, електронні петиції варто визнати одним із найдієвіших наразі механізмів комунікації політично активної частини суспільства (громадськості) та владних органів, за допомогою якого формується достеменне розуміння державою суспільної думки, потреб та настроїв громадян з соціально значущих питань, який безумовно потребує нормативно-правового удосконалення та розвитку.

У науковій літературі виділено низку особливостей щодо характеристики змістовного наповнення, видової класифікації звернень громадян, дискусію з приводу яких розпочато ще радянськими дослідниками.

Так, В. Ремньов, аналізуючи такий вид звернення як пропозиції, відзначав, що його мета полягає в тому, щоб звернути увагу на недосконалість регулювання тієї чи іншої галузі суспільних відносин [190, с. 23]. В. Мальков, у свою чергу, зазначав, 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 [118, с. 16], а В. Новосолов відзначав, що пропозиція є самостійним видом звернення, в якому зачіпаються питання особистого, державного чи суспільного характеру. При цьому автор особливу увагу звернув на те, що пропозиції містять елементи особистого ставлення особи до порушуваних питань, що відображають її зацікавленість у досягненні певної мети державного або суспільного характеру [148, с. 133].

Сучасна українська дослідниця В. Шапіро, у свою чергу, аналізуючи види звернень громадян виділила характерні для них ознаки. Так, пропозиції (зауваження) мають особливий рекомендаційний характер, вони є висловленням думки індивіда щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя, вдосконалення правової основи державного та громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Пропозиції спрямовані на вдосконалення певних сфер суспільного життя,

виникають як такі на основі наявної практики, в тому числі і негативної. Це пояснюється тим, що інформація, яка міститься у такому виді звернення, може нести у собі й елементи критики. Заява (клопотання) є другим видом звернень. Вона є, по-перше, проханням з боку громадянина про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством України його прав та інтересів. По-друге, заява є повідомленням громадянина про порушення чинного законодавства або недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, депутатів різних рівнів, посадових осіб. І по-третє, в змісті заяви можуть міститись думки громадянина щодо поліпшення діяльності суб'єкта, до якого адресоване звернення. Останнім, третім, видом звернення є скарги, метою якого є поновлення порушених прав та захист законних інтересів громадянина, що порушені діями (бездіяльністю), незаконними рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадовими особами, чи інших суб'єктів звернення. Характерними властивостями скарги є обов'язкова наявність факту порушення прав, свобод і законних інтересів громадянина, специфічна мета, що її характеризує – захист або поновлення порушеного права, досягнення певного результату, що має на меті відновлення порушеного права [269].

Вітчизняна дослідниця Л. Кисіль, аналізуючи виклад видів звернень громадян у статті 3 Закону України «Про звернення громадян», звернула увагу на те, що пропозиції та зауваження становлять один термін, а заяви об'єднані з клопотаннями, хоча визначені вони окремо. На її думку, така класифікація не дає відповіді на питання про їх критерії та не враховує появи нових різновидів звернень громадян у вигляді інформаційного запиту та запиту щодо роз'яснення законодавства, електронної петиції. Адже пропозиція – звернення із суспільно значущих питань, а заяви і скарги – з питань особистого характеру. Крім того, зміст усталених категорій звернень громадян є надзвичайно різноманітним. Це поради, рекомендації, зауваження, міркування, побажання – пропозиції. Це і прохання,

повідомлення про порушення та висловлення думки про їх усунення – заяви, а також прохання – клопотання. Це і вимога про поновлення прав та захист інтересів – скарга. На практиці здебільшого звернення громадян викладаються таким чином, що досить часто змістовно містять ознаки і скарги, і пропозиції, і заяви, і зауваження. Тому питання класифікації звернень громадян має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки дає змогу пізнати їх різноманіття, більш чітко визначити вимоги до різних категорій звернень, уточнити права та обов'язки учасників відповідних правовідносин та порядок їх реалізації [65].

У науковій періодиці питання класифікації звернень громадян є й досі актуальним. Наприклад, О. Чуб за критерієм характеру питання, з яким громадяни звертаються до органів публічної адміністрації, пропонує вирізняти звернення публічного та приватного характеру [267, с. 126], а Г. Котляревська – пропозиції, зауваження і повідомлення як звернення публічного характеру та клопотання і скарги як звернення приватного характеру [97, с. 37].

Л. Кисіль, у свою чергу, вважає, що за змістом звернень громадян до органів публічної адміністрації доцільно вирізняти: 1) пропозиції – звернення, що містять поради, рекомендації, побажання щодо підвищення ефективності організації та діяльності органів публічної адміністрації, нормативно-правового регулювання у сфері публічного управління; 2) зауваження – звернення, що містять критичну оцінку діяльності органів публічної адміністрації на їх посадових осіб, вказівки на недоліки у правовому регулюванні відносин у певній сфері публічного управління; 3) повідомлення – звернення з метою інформування органів публічної адміністрації про необхідність вжиття заходів профілактики або усунення порушень законодавства, що зачіпають законні інтереси невизначеного кола осіб; 4) заяви – звернення до органів публічної адміністрації з метою реалізації належних громадянам прав, свобод і законних інтересів, виконання покладених законом обов'язків; 5) скарги – звернення до органів публічної

адміністрації з вимогою про захист, поновлення суб'єктивних прав, охоронюваних законом свобод, законних інтересів скаржника, а в окремих випадках – і третіх осіб. При цьому, пропозиції, зауваження і повідомлення є зверненнями публічного характеру, а заяви і скарги – приватного характеру [65].

Аналізуючи представлену авторську класифікацію, на нашу думку, слід наголосити на такому. По-перше, певні сумніви викликає доцільність виділення такого виду звернень громадян як «повідомлення», тим паче, з огляду на тлумачення цього слова в українській мові як «письмова чи усна інформація» [21, с. 811], тобто, інформація, що стосується широкого кола питань. Окрім того, дослідниця уникає відокремлення такого виду звернень громадян як «клопотання», натомість штучно розмежовує терміни «пропозиція» та «зауваження», хоча наведені поняття на практиці, як правило, є змістовним та логічним продовженням одне одного, оскільки поради, рекомендації, побажання щодо підвищення ефективності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, безпосередньо пов'язані з висловленням певної критичної оцінки з приводу їх діяльності.

О. Костюкевич у своїх наукових працях викладає дещо удосконалене, на його думку, визначення терміну «пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, у якому висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, звертається увага на існуючі недоліки, що не пов'язані з порушенням законодавства, висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави та суспільства» [96, с. 14].

Вітчизняний фахівець з адміністративного права Н. Каменська також пропонує авторську класифікацію звернень громадян до органів публічної адміністрації за змістом та власне формулює їх визначення. Так, за змістом

(призначенням) звернень – пропозиції, заяви, скарги, інформаційні запити, запити щодо роз'яснення законодавства. При цьому, вона розуміє під дефініцію «пропозиції» – «звернення фізичної особи (фізичних осіб), юридичної особи (юридичних осіб) до органу (органів) виконавчої влади, місцевого самоврядування, що спрямоване рекомендувати заходи удосконалення, правового, організаційного регулювання суспільних відносин у сфері державного управління, підвищення ефективності функціонування окремих суб'єктів владних повноважень», під «заявою до публічної адміністрації» – «звернення фізичної особи (фізичних осіб), юридичної особи (юридичних осіб) до органу (органів) виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом свобод, законних інтересів заявника, виконання покладених законом обов'язків або повідомлення про необхідність вжиття заходів профілактики або усунення порушень законодавства, що зачіпають інтереси невизначеного кола осіб», а під «скаргою до публічної адміністрації» – «звернення фізичної особи (фізичних осіб), юридичної особи (юридичних осіб) до органу (органів) виконавчої влади, місцевого самоврядування з вимогою про захист, поновлення суб'єктивних прав, охоронюваних законом свобод, законних інтересів скаржника, а в окремих випадках – і третіх осіб» [58].

Такі дослідники як О. Костюкевич, К. Кісілевич, В. Цимбалюк також схиляються до думки про доцільність виділення інформаційного запиту як окремого виду звернень громадян. Наприклад, О. Костюкевич формулює його визначення як «звернення з проханням надати документовані або публічно оголошені відомості, необхідні для реалізації відповідних прав, свобод та законних інтересів» [96, с. 9, 14; 260].

Аналізуючи такі підходи до класифікації звернень громадян, зазначимо, що вони здійснені, як правило, у рамках науки адміністративного права та звужені за суб'єктним складом лише зверненнями громадян до органів публічної адміністрації (виконавчої влади). Окрім того, пропозиції

включити у цей перелік інформаційні запити та запити щодо роз'яснення законодавства, на наш погляд, є необґрунтованими.

Насамперед варто відзначити, що право на звернення та право на доступ до публічної інформації тісно пов'язані між собою. Разом із тим, їх розмежування визначено на конституційному та законодавчому рівнях. Так, частиною другою статті 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що «цей Закон не поширюється на відносини ... у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом», а частина перша статті 19 цього ж Закону надає дефініцію «запит на інформацію» як «прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні».

Отже, відмінність між інформаційним запитом та зверненням громадян встановлена як за змістовними, так і за формальними ознаками. Так, за змістом звернення стосуються відстоювання прав і законних інтересів громадянина та пропозицій щодо діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, викриття недоліків (зауваження) в їх роботі, а в запитах на інформацію мова йде про надання публічної інформації, якою володіє або повинен володіти її розпорядник. За формою між зверненням і запитом також є відмінності, а саме: порядок оформлення, процедура реєстрації та обліку та порядок отримання інформації [176; 172].

З наведеного очевидним є те, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» надає право доступу до вже існуючої інформації (документів) і не вимагає створення у відповідь на запит нової інформації (зокрема, шляхом проведення аналітичної роботи). Саме тому, інші вимоги або прохання (визнати чи підтвердити юридичний статус, поновити порушене право, притягти порушника до відповідальності тощо) повинні розглядатися в межах Закону України «Про звернення громадян», бо

внаслідок їх розгляду при наданні відповіді на звернення може створюватися нова інформація.

І все ж, незважаючи на те, що право звертатися з інформаційним запитом є складовою конституційного права людини на інформацію, а право людини на звернення утворює окреме самостійне конституційне право та їх ні в якому разі не варто ототожнювати, між ними спостерігається певна функціональна спорідненість. Обидва ці права не просто гарантують індивіду можливість звертатися до органів публічної влади для задоволення своїх інтересів, а виступають інструментом суспільного контролю, забезпечують розвиток комунікативної взаємодії між державою та громадянським суспільством.

При характеристиці регламентованих у Законі України «Про звернення громадян» видів звернень українська дослідниця Н. Каменська звернула увагу на те, що найбільш численним видом звернень до публічної адміністрації є заяви. Така ситуація, на її погляд, обумовлюється метою їх ініціювання – реалізація прав, охоронюваних законом свобод та законних інтересів заявника; привертання уваги адресата до державних чи суспільних проблем, що безпосередньо не стосуються ініціатора звернення [58], а на думку К. Кісілевича та В. Цимбалюка, найбільш поширеним видом звернень на сьогоднішній день є скарги громадян. Можливість захисту прав громадян за допомогою подання скарги, встановлена значною кількістю актів, згідно з якими широкому колу відповідних посадових осіб ставиться обов'язок розглядати адміністративні скарги. Адресатами скарги можуть бути: Президент України; Уповноважений Верхової Ради з прав людини; органи виконавчої влади (в тому числі, вищі) і їх посадові особи та інші уповноважені розглядати скарги суб'єкти [260].

Окремі дослідники зазначають, що вітчизняне законодавство про звернення громадян регулює різні за своєю суттю правові явища – «пропозиції», «заяви» та «скарги». Тобто в той час, коли заява є звичайним інструментом щодо врегулювання певної неконфліктної реалізації права

громадянина, скарга є інструментом захисту його законних прав і, таким чином, функціонально знаходиться на одному рівні із судовим позовом. Ці структурні відмінності між різними врегульованими в Законі України «Про звернення громадян» формами ініціатив, з якими громадяни звертаються до органів управління, не враховуються цим Законом у повному обсязі. З огляду на зазначене, виникають сумніви щодо доцільності врегулювання в одному законі процедури подання пропозицій, заяв та скарг [100].

Дійсно, ми погоджуємось з думкою тих дослідників, які відзначають відмінність юридичної природи таких правових понять як «заяви» та «скарги». Вони цілком аргументовано підкреслюють, що останні, на відміну від пропозицій та заяв, як прохань про задоволення суб'єктивних прав і законних інтересів, які слугують сигналом про порушення нормативної діяльності державного апарату, про зловживання, незаконні дії, які зачіпляють права та інтереси заявника, мають відмінну юридичну природу – правоохоронну, оскільки направляються до органів публічної адміністрації з метою поновлення протиправно обмеженого чи порушеного права, законного інтересу скажника, а в окремих випадках – третіх осіб [58; 147].

Аналогічну наукову позицію демонструє й Н. Каменська, яка зауважує, що ініціатор скарги, звертаючись до компетентного органу, звичайно доводить до його відома інформацію про предмет скарги, як наслідок, сигналізує про певні порушення. Водночас інші види звернень також виконують подібну функцію (будь-яке звернення є формою передачі тієї чи іншої інформації). Неможливо ігнорувати факт, що за допомогою скарги автор у першу чергу намагається захистити суб'єктивні права чи законні інтереси тощо, а вже потім опосередковано поінформувати про це адресата [59, с. 53].

Адміністративну скаргу як процесуальний засіб захисту прав громадянина в публічно-правових відносинах, вітчизняний дослідник М. Поворознюк характеризує як звернення суб'єкта публічно-правових відносин (суб'єкта права на звернення), що адресоване суб'єкту владних

повноважень, до повноважень якого належить вирішення публічно-правового спору (суб'єкта вирішення адміністративної справи), з вимогою захисту та поновлення суб'єктивних прав, законних інтересів та свобод громадянина, які порушені неправомірним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень при здійсненні ним публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства [168].

Правовою основою скарги як виду звернення громадян та судового позову є Конституція України. Саме вона у статтях 40 та 55 гарантує право людини на альтернативні способи захисту та поновлення порушених прав, свобод та законних інтересів, як в порядку адміністративного оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, так і в судовому порядку шляхом подання адміністративного позову.

Щодо питання функціонального призначення скарги як виду звернення громадян та судового позову в адміністративному порядку, то вони мають як ряд спільних, так і низку відмінних ознак. Серед ознак, які є спільними і для скарги, і для адміністративного позову, можна виділити такі: 1) це процесуальна форма вирішення адміністративно-правового спору; 2) подаються у зв'язку із захистом прав і законних інтересів скаржника (позивача); 3) становлять вимогу про захист прав, свобод, законних інтересів заявника, подану до суб'єкта, компетентного розглядати відповідні адміністративно-правові спори.

Говорячи про відмінності, що вирізняють скаргу як специфічний засіб оскарження і процесуальну форму захисту прав, слід зазначити, що скарга є засобом позасудового (адміністративного) оскарження, тоді як позов – засіб оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень до суду. У цьому сенсі подання і розгляд скарги має низку особливостей порівняно з провадженням у судовій адміністративній справі: 1) скарга подається безоплатно (стаття 21 Закону України «Про звернення громадян»). Натомість до адміністративного позову мають бути додані докази сплати судового збору (частина третя статті 161 Кодекс адміністративного

судочинства України); 2) розгляд скарги зазвичай відбувається у більш спрощеному порядку порівняно із розглядом позовної заяви, оскільки після адміністративного оскарження (чи навіть замість нього) фізична чи юридична особа може використати механізм судового оскарження [179; 69].

Анахронізмом називає вітчизняний науковець Д. Лученко спроби окремих дослідників обґрунтувати позицію, за якою скарга в адміністративно-правових спорах асоціюється з проханням про милість, навіть у тому разі, коли посадова особа чи орган управління порушують права або законні інтереси приватних осіб: до «влади» не можна подати вимогу, на неї можна лише поскаржитись іншій владі. Натомість адміністративний спір зумовлює вимогу про захист і відновлення права відповідно до норм закону [114]. Очевидно, що подібні вислови навіть не потребують коментарів.

За оцінками переважної більшості учених-адміністративістів у правовій державі, якою себе декларує Україна, з метою забезпечення практичної реалізації обсягу конституційних гарантій прав громадян на захист у сфері публічно-правових відносин законодавець передбачив можливість захисту порушених прав, свобод та законних інтересів не лише в судовому порядку, а й захисту в адміністративному (досудовому) порядку, які є дієвими правовими механізмами оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що покликані найповніше захищати права, свободи та законні інтереси громадянина у сфері публічно-правових відносин. Головною відмінністю між цими самостійними дієвими правовими механізмами захисту порушених прав громадянина у сфері публічно-правових відносин є суб'єкти здійснення такого захисту: у першому випадку – органи виконавчої влади, у другому – адміністративні суди. Існування різних за функціональним призначенням суб'єктів здійснення захисту зумовлює й інші відмінності між вказаними самостійними правовими механізмами захисту. Зокрема, у правовій регламентації процедур захисту порушених прав, свобод та законних

інтересів громадянина, а також у рівні їх забезпечення юридичними гарантіями. Отже, кожний із зазначених правових механізмів захисту прав громадянина від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у сфері публічно-правових відносин регламентується певними правовими нормами, що становлять два самостійні інститути правового захисту [168].

Український фахівець з адміністративного права В. Авер'янов вважає, що механізм адміністративної скарги є доповненням судової форми захисту та зазначає при цьому, що кожен громадянин має альтернативу та самостійно обирає шлях захисту свого порушеного суб'єктивного права [23, с. 220], а О. Циганов, у свою чергу, зазначив, що адміністративне оскарження є не обмеженням права на правовий захист, а, навпаки, додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів приватної особи [256].

У цьому сенсі ми не можемо погодитися з тим, що скаргу як вид звернень громадян варто розглядати лише як допоміжний механізм захисту порушених прав, свобод та законних інтересів порівняно з судовим захистом. На нашу думку, надання громадянам права за своєю ініціативою вибрати інстанцію для розгляду своєї скарги при тому, що за будь-яких умов за ним залишається право звернення до суду, якщо він буде незадоволений результатами розгляду скарги, поданої в адміністративному порядку, є ознакою цивілізаційного розвитку України та дозволяє стверджувати про існування рівнозначних альтернативних правових механізмів захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина в управлінській сфері. При цьому, на перший план виходять не судові механізми захисту та поновлення порушених прав та законних інтересів особи, а комунікативна взаємодія особи, суспільства та державних органів.

Загалом сучасне розуміння інституту звернень громадян як симбіозу інтересів особи, суспільства та держави варто розглядати не в сенсі звуження чи протиставлення пріоритетності одна одній його функцій, а у більш широкому форматі через визнання рівномірного співвідношення особистих, суспільних та державних інтересів, які характеризуються взаємодією та

взаємозалежністю, як закономірне продовження національної правової традиції визнання діалогових форм участі громадян у державному управлінні та суспільному житті як базових.

На комплексний характер функціонального призначення інституту звернень громадян звернули увагу й окремі вітчизняні дослідники. Це дало їм змогу охарактеризувати його 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. Крім того, право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з гарантій дотримання прав і свобод громадян. Адже, звернення громадян є однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Звернення громадян є також ефективним способом відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань [260].

Як прогресивний механізм впливу суспільства на владні процеси характеризує звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування або їх посадових осіб вітчизняний конституціоналіст М. Михайлов. Розглядаючи звернення громадян як форму комунікації між громадянами та суб'єктами владних повноважень, він вважає, що даний інститут забезпечує ефективну комунікацію громадянського суспільства з владою та підтримує наукову позицію К. Под'ячева, на думку якого, інститут звернення громадян виконує функцію соціального контролю інститутів публічної влади, а також вираження думки щодо різноманітних суспільних проблем. Звернення громадян не можна розглядати як форму безпосередньої демократії, проте саме через механізми даного інституту можуть реалізовуватися деякі важливі форми безпосередньої демократії, такі як петиції чи ініціативи [132, с. 127-129].

Такі вітчизняні науковці як С. Кандзюба, О. Кравцов, В. Соболев одночасно у висновках про функціональне призначення інституту звернень громадян до органів влади: як одного із засобів захисту прав громадян, що дозволяє запобігати порушенням, зловживанням, негативним впливам, своєчасно усувати дестабілізуючі наслідки (правозахисна функція); як цінного джерела відомостей для органів державної влади та органів місцевого самоврядування про проблеми громадян (інформаційна); як ефективного засобу комунікації між державою та громадянами (комунікативна); як засобу впливу на рішення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та як учасника процесу їх прийняття і реалізації (інструментальна) [204, с. 5-7; 62].

О. Костюкевич, у свою чергу, більш широко розглядає функції права громадян на звернення та відносить до них правоохоронну функцію; функцію правореалізації; інформаційну функцію; функцію соціального контролю; функцію стимулювання діяльності державного механізму; профілактичну функцію [96, с. 13].

Отже, ґрунтовний аналіз конституційно-правової сутності поняття «звернення громадян», їх видів та функціонального призначення, дозволило нам виробити авторську дефініцію – «звернення людини (громадянина) у конституційно-правовому розумінні, за якою – це нормативно регламентована форма комунікативної взаємодії особи та держави, яка здійснюється шляхом подання усного або письмового (електронного) індивідуального (колективного) повідомлення до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів та інших, уповноважених на це суб'єктів, про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізації та захисту своїх прав, свобод та законних інтересів, та припускає обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлені законом строки». Застосування у дефініції словосполучення

«звернення людини (громадянина)» не випадкове. Адже саме така конструкція є логічною з огляду на змістовне наповнення як конституційної, так і законодавчих норм, які відносять до суб'єктів подання звернень не лише громадян України, а й «осіб, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території» (частина третя статі 1 Закону України «Про звернення громадян») [179]. Запропонована нами дефініція актуалізує не менш обговорюване в наукових колах та принципове у межах нашого дослідження питання щодо розмежування та співвідношення конституційних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на участь в управлінні державними справами та права на звернення.

Як слушно зауважує вітчизняний дослідник В. Головка, багато науковців відносять право на звернення до змісту права на участь в управлінні державними справами. Проте, він вважає, що право на участь в управлінні державними справами є самостійним правом громадян, яке не є узагальнюючою категорією, що позначає сукупність інших прав і свобод. На користь своєї наукової позиції дослідник наводить низку аргументів, найпершим із яких виступає самостійність закріплення даних конституційних прав у нормах Конституції України: право на участь в управлінні державними справами – частина перша статті 38, а право на звернення – стаття 40 Основного Закону України. З іншого боку, учений підкреслює, що звернення мають важливу спільну рису з участю в управлінні державними справами: вони можуть мати форму пропозицій та використовуватись органами публічної влади у подальшій їхній роботі. Разом із тим, право на звернення є за своєю сутністю і змістом доволі широким, оскільки відповідно до нього громадяни мають можливість звертатись не лише до органів публічної влади, а й до підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації тощо. При цьому звернення можуть мати зовсім різне значення, мету, зміст і наслідки, наприклад, це можуть бути як питання особистого інтересу, так і висловлення думок у формі петицій до Президента України, Верховної Ради

України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Інакше кажучи, звернення може мати як приватний, так і публічний характер. Це, на його думку, є додатковим свідченням на користь самостійності та відокремленості права на звернення та права на участь в управлінні державними справами, оскільки останнє завжди стосується виключно публічної сфери [28].

Аналізуючи вищенаведені наукові висновки, ми цілком погоджуємось із ними. Дійсно, чи варто сперечатись про можливість ототожнення конституційних прав і свобод людини і громадянина на участь в управлінні державними справами та на звернення, якщо вони розмежовані у тексті Конституції України. Разом із тим, як ми вже зазначали раніше, самостійність конституційно-правової регламентації права на звернення ніяк не виключає можливості його одночасної реалізації поряд з іншими конституційними правами людини і громадянина. Адже, запровадження нової парадигми комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості має базуватися на відмові від «стереотипів управлінського мислення, усвідомивши необхідність освоєння методології того креативного рівня, коли ані держава, ані суспільство не бояться йти на зближення своїх інтересів і розуміють необоротність масштабів комунікації громадської участі у справах держави і кожної її підконтрольної сфери» [192].

У науці конституційного права вироблено чимало визначень права людини на звернення. Наведемо деякі із них.

Так, Г. Котляревською запропоновано власне авторське визначення поняття конституційного права людини (громадянина) на звернення до органів влади: це – «передбачене Конституцією процесуальне право кожного в рамках участі в правовому процесі ініціювати особисто або колективно, відповідно до закону і за встановленою формою для забезпечення реалізації правового статусу людини (громадянина), звернення публічного чи

приватного характеру до суб'єктів публічної влади, котрі зобов'язані реагувати на ці звернення у визначеному законодавством порядку» [98, с. 5].

Як бачимо, дослідниця звузила визначення права людини на звернення лише колом суб'єктів, визначених конституційною нормою. Окрім того, невдалим, на нашу думку є застосування в дефініції словосполучення «правовий процес». Натомість чинне законодавство України широко використовує таке поняття як «юридичний процес». І хоча українська юридична наука пішла шляхом розвитку теорії широкого розуміння цього терміну, серед науковців-правників більшість є прихильниками вузького його розуміння, який визнає за ним тільки той обсяг, який передбачений для юрисдикційної діяльності уповноважених державних органів, як правило, судових та правоохоронних [203, с. 21].

Інша учена-правознавець Л. Лазаренко формулює визначення конституційного права людини на звернення як «закріплені нормами Конституції та законів України можливості громадян України, іноземців і осіб без громадянства подавати до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, їх службових і посадових осіб, інших суб'єктів зауваження та пропозиції, що стосуються їх статутної діяльності, заяви або клопотання щодо реалізації громадянських, політичних, соціальних, економічних, культурних та особистих прав і законних інтересів та скарги про їх порушення і отримувати обґрунтовані відповіді у встановленому законом порядку та у визначені строки» [109, с. 5].

Дана дефініція, з нашої точки зору, є більш широким та розгорнутим варіантом, аніж попередня. Так, дослідниця враховує у визначенні повне коло суб'єктів права людини на звернення, передбачене як конституційними, так і законодавчими приписами, а також перераховує всі їх види, регламентовані у тогочасному чинному законодавстві. Разом із тим, визначення не містить розуміння функціонального призначення цього права як одного із основних

інструментів налагодження комунікативної взаємодії між людиною, суспільством та державою.

Представники інших галузей права також цікавились цією проблематикою. Так, фахівець з адміністративного права О Костюкевич вважає, що право на звернення являє собою «визнану на міжнародному рівні та передбачену Конституцією та законами України функціонально спрямовану та таку, що відповідає певним принципам, можливість доводити у відповідній формі особисту думку щодо фактів і подій суспільного життя, реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян або їх поновлення у випадку порушення, яка забезпечується державою та виступає невід'ємною складовою її політики в сфері забезпечення прав свобод людини і громадянина» [96, с. 8-9].

Таким чином, ґрунтовне обмірковування викладеного матеріалу дозволяє нам сформулювати авторське визначення конституційного права людини на звернення, під яким слід розуміти «гарантовані та врегульовані на національному та міжнародному правових рівнях можливості кожного подавати індивідуальні (колективні) усні або письмові (електронні) звернення до уповноважених на це суб'єктів про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізації та захисту своїх прав, свобод та законних інтересів, які припускають обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлений законом строк».

1.3. Місце права на звернення в системі основних прав та свобод людини

Визначення конституційної природи права на звернення зумовлює з'ясування питання про його місце в системі основних прав і свобод людини і громадянина, які гарантуються Конституцією України. І хоча дослідження каталогізації та систематизації конституційних прав і свобод людини і громадянина є традиційними для юридичної науки та практики, їх багатоманітність та динаміка розвитку, різновекторність підходів до упорядкування вимагають від наукової спільноти відповідних напрацювань та обговорень. Понині в теорії прав людини та у конституційному праві не існує єдиного, уніфікованого підходу щодо видової класифікації прав і свобод людини і громадянина.

Вчені-конституціоналісти В. Мелашенко, В. Лучін, В. Федоренко звертали увагу на те, що метою класифікації норм конституційного права є не лише виключне зведення до логічно завершеного, вичерпного поділу їх на види [115, с. 45], а більш глибоке і повне проникнення в їх природу і зміст, волю законодавця, що дозволяє виявити функціональні зв'язки правових норм та їх субординацію, сформулювати всебічне уявлення про цю систему та її юридичні властивості з метою утвердження належних теоретико-методологічних основ для вдосконалення конституційної правотворчої та правозастосовної діяльності в правових реаліях сьогодення [126, с. 35; 248, с. 320-321].

Дану проблематику, як зазначає учений-конституціоналіст Ю. Кириченко, актуалізує й те, що, незважаючи на гуманістичну спрямованість Основного Закону України, в якому вперше у вітчизняній історії найвищою соціальною цінністю на конституційному рівні визнано людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку, значна частина її положень потребує подальшого наукового обґрунтування та вдосконалення, одним із аспектів якого є дослідження видової класифікації

прав і свобод людини і громадянина, яка набуває практичного значення при підготовці змін до другого Розділу Конституції України, оскільки здатна сприяти забезпеченню повноти й обґрунтуванню послідовності викладу таких прав і полегшенню орієнтуванню у різноманітних правах людини [64].

Ми, як і більшість вітчизняних фахівців з конституційного права, що спираються у своїй аргументації на основні положення загальновідомих міжнародно-правових актів з прав людини, дотримуємось точки зору, що закріплені у другому Розділі Основного Закону України права і свободи людини і громадянина потрібно групувати на шість основних груп: громадянські (особисті), політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні, які за слушним зауваженням Н. Г. Шукліної «є не якимось випадковим, аморфним поєднанням, а внутрішньо узгодженою системою прав і свобод громадян, яка охоплює своїм регулюючим впливом всі найважливіші й найістотніші сфери життя і діяльності людини» [64; 112].

Але з цього приводу якраз і виникають складності: найбільш дискусійним серед дослідників в галузі конституційного права є питання визначення місця конституційного права на звернення у системі конституційних прав саме за сферою суспільних відносин, де за основну кваліфікуючу ознаку беруться сфери життєдіяльності людини або, як іноді кажуть, соціальне призначення цих прав, тобто, ті галузі суспільного життя, де вони виникають та реалізуються.

Доволі поширеним, якщо не сказати, традиційним для науки конституційного права є віднесення конституційного права на звернення до політичних прав громадянина, яке характеризується як важливий засіб здійснення й захисту інших прав та свобод громадян, що сприяє зміцненню зв'язків населення з державним апаратом, участі громадян в управлінні державними справами [83, с. 268-269; 64; 12], а окремі дослідники взагалі називають його «правом петиції» [101; 169].

З такою науковою позицією цілком погоджується й Л. Лазаренко, за словами якої серед учених-конституціоналістів немає єдиної думки щодо

класифікаційної групи, до якої слід відносити право на звернення. На її ж погляд, право на звернення слід відносити до конституційних політичних прав [109, с. 13].

Як стверджує В. Чернолуцький, джерелом інформації про політичні права і свободи в Україні є Конституція України, а також Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Перелік та формулювання політичних прав і свобод в Конституції України та документах міжнародних міждержавних організацій представлені у Додатку Е. У найбільш повному вигляді до групи політичних прав автор відносить й право на звернення. При цьому критерієм для включення в групу політичних прав, очевидно, має бути та обставина, наскільки це право сприяє участі індивіда у політичному процесі [266, с. 16-17].

Дійсно, певні об'єктивні підстави для характеристики конституційного права на звернення як політичного права існують. По-перше, у тексті Конституції України дане право закріплене поруч із такими політичними правами громадян як право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 38) та правом збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (стаття 39). Окрім цього, за конституційними приписами одержувачами звернень є органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, тобто, державний апарат [93]. По-друге, ознаки конституційного права на звернення як політичного прямо визначені у преамбулі Закону України «Про звернення громадян», де зазначено, що цей Закон «забезпечує громадянам України можливість для участі в управлінні державними і громадськими справами» [179].

У свою чергу, ми вважаємо, що подібні наукові позиції, хоча й є цілком виправданими, проте не враховують усієї повноти сучасного розуміння функціонального призначення цього права. Такі однобічні характеристики права на звернення пояснюються його сприйняттям лише як дієвого інструменту налагодження діалогових форм участі населення в управлінні державними та суспільними справами, що об'єктивно обумовлено історично. Однак нині, коли людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека конституційно визначені в Україні найвищою соціальною цінністю, а у державній діяльності базовим вважається принцип забезпечення основних прав та свобод людини, право на звернення не можна розглядати лише в одній площині.

Як справедливо зауважує вітчизняна учена-конституціоналіст Т. Шаповал, обставиною, яка пояснює характеристику закріпленого в статті 40 Конституції України права на звернення як політичного права, треба вважати інерцію його в суспільному сприйнятті. Ще у XVII столітті у роботі англійського парламенту набули значення звичайної практики різного роду петиції. Вважається, що право петицій історично пов'язане з судовими повноваженнями англійського парламенту: «це був своєрідний позов громадянина, спрямований проти акта адміністративної влади». Згодом характер цього права змінився, і «петицію почали розглядати як одну з форм виразу суспільної думки з приводу законодавчих реформ». Зокрема, у Франції кінця XVIII століття право петицій вважалось правом «активних громадян» (тобто наділених виборчими правами), за змістом якого вони могли звертатися до державних інституцій, насамперед до законодавчого органу, з пропозиціями і клопотаннями щодо поліпшення їх організації та діяльності. Тим самим петиції визнавалися і визнаються зверненнями політичного характеру, що зумовлювало характер відповідного права. У XVIII – XIX століттях право петицій було закріплене у ряді конституцій. Сформульоване воно і в деяких чинних основних законах, причому «адресатами» петицій вважаються різні державні органи, а не лише

парламент. Історично петиції – це колективні за формою звернення. Як зазначають деякі автори, «дане право належить кожному громадянину, але здійснювати його можна тільки спільно з іншими громадянами. На думку ж самої авторки, закріплене у статті 40 Конституції України право на звернення має складний характер: залежно від цілей реалізації, від змісту суспільних відносин, що виникають у зв'язку з цим, воно може виглядати як особисте або як політичне право. Це право може виконувати роль одного із захисних прав, або прав на захист. Разом з тим, загальна роль права на звернення є ширшою, про що свідчить характер таких форм звернення, як пропозиція і заява, котрі звичайно не мають безпосереднього відношення до захисту прав і свобод. Тим самим право на звернення, залежно від цілей його реалізації, може виглядати не тільки як особисте або як політичне право, а й як одна з несудових гарантій захисту прав, як своєрідне право-гарантія відносно інших прав і свобод людини і громадянина [270, с. 82-85].

Подібну позицію демонструє й інша учена-конституціоналіст Г. Котляревська. За її словами, право людини на звернення до органів влади не можна однозначно віднести до групи політичних прав, або вважати це право особистим правом людини чи її економічним, соціальним, культурним, екологічним правом. Це право є загальним правом людини, його слід віднести до групи «прав людини на участь у правовому процесі», до якої також належать права, вказані в статті 55 Конституції України. До цієї ж групи прав можна віднести й гарантоване кожній людині право «знати свої права і обов'язки» (стаття 57 Конституції України), яке також не захищає один якийсь особливий інтерес, а забезпечує реалізацію в правовому процесі усіх інших конституційних прав, а також право «на правову допомогу та вільний вибір захисника своїх прав», яке забезпечує юридичну можливість кожній людині здійснювати в правовому процесі всі інші її суб'єктивні права, що закріплене у статті 59 Конституції. Авторка формулює «конституційне право на звернення як сукупність правових норм, що регулюють певну сферу відносин фізичної особи і держави, тобто тих

відносин, які пов'язані із зверненнями фізичних осіб до державних органів та органів місцевого самоврядування і відповідним реагуванням їх на звернення» [98, с. 5].

Дуалістичну природу права на звернення відзначали ще учені-правознавці позаминулого століття. Так, філософ права другої половини XIX століття Б. Чичерін, характеризуючи право на свободу слова (яка охоплює також свободу викладання і свободу друку), на свободу зібрань і товариств та право клопотань як особисті, зауважував, що вони «мають значення не тільки приватне, а й політичне», адже їх реалізація «може бути знаряддям політичної діяльності, засобом вчинення впливу на владу» [265, с. 201].

Загалом тотальна «політизація» права на звернення, на наш погляд, пов'язана з особливостями його закріплення в радянських конституційно-правових та законодавчих актах.

Як слушно зазначає Т. Шаповал, за радянських часів право, зовні подібне до права петицій, було визначене у конституціях «розвинутого соціалізму». Так, стаття 47 Конституції (Основного Закону) УРСР 1978 року включала положення, згідно з яким «кожний громадянин Української РСР має право вносити в державні органи і громадські організації пропозиції про поліпшення їх діяльності, критикувати недоліки в роботі». За оцінками дослідниці, саме зміст конституційної норми й обумовлював сприйняття права на звернення як суто політичного. Водночас за своїм змістом воно було значно вужчим, аніж право на звернення, закріплене в статті 40 чинної Конституції України. Такий висновок підтверджує аналіз Закону України «Про звернення громадян», який передбачає різні види звернень – пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [270, с. 82].

Попри суцільне одержавлення всіх сфер суспільного життя за радянських часів, що виявлялось у спрощеному розумінні взаємозв'язків між індивідом, соціумом та державою, фактичному визнанні пріоритету «суспільного» (колективного) інтересу перед «особистим» (індивідуальним), окремі радянські дослідники все ж таки висловлювали міркування про

комплексний характер цього права. Так, Б. М. Топорнін зазначав, що це право «може бути трактоване як політичне тільки у певному сенсі» і, залежно від цілей його реалізації, «може набувати значення особистого або політичного». При цьому він зауважував, що відповідне право, яке було визначене у конституціях «розвинутого соціалізму», виступало «засобом участі громадян у політичному процесі» [77, с. 144].

Загалом переважна більшість сучасних науковців визнає комплексний характер конституційного права людини на звернення, рівноцінність його дуалістичної природи. Таку думку, наприклад, оприлюднила російська дослідниця Н. Хаманєва, яка з однієї сторони відмітила, що через звернення громадян втілюється в життя один з конституційних принципів – участь громадян в управлінні державними та громадськими справами, тобто, «звернення громадян є однією з форм їх участі в управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ». З іншого боку, дослідниця зауважила, що ключове значення за змістом відповідного суб'єктивного права мають правомочності, які передбачають вимоги до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (у порядку підлеглості) уникати дій (бездіяльності), які порушують або ущемляють права і свободи індивіда, або виправляти негативну для індивіда ситуацію, що виникла у зв'язку з такими діями (бездіяльністю). Іншими словами, дослідниця доводить, що право на звернення є «важливим інструментом охорони прав громадян, однією з організаційно-правових гарантій їх захисту» [252, с. 10].

Зі свого боку, ми погоджуємось з такими висновками та вважаємо, що наукова дискусія з приводу неоднозначності видової класифікації конституційного права на звернення, яке у більшості досліджень розглядають як громадянське (особисте) право та політичне право одночасно, пов'язана не лише з радянським вектором розвитку правових інститутів, а й з традиційною для класифікації прав людини теорією поділу прав людини, розробленою французьким правознавцем чеського походження Карелом

Васьком. Основою цієї концепції є генераційний підхід, а саме: поділ прав на три покоління, до першого з яких відносять цивільні й політичні права (*liberte*), до другого – соціально-економічні (*egalite*), а до третього – права колективні або солідарні (*fraternite*) [229].

Розглядаючи сутність теорії поколінь прав, вітчизняні дослідники Л. Гураль та В. Данільцева зазначають, що до першого покоління прав людини відносять особисті і політичні права, які є основою інституту прав людини, інтерпретуються міжнародними документами як невідчужувані й не підлягають обмеженню. За їх словами, деякі західні фахівці схильні до того, що саме ці права слід розглядати як власне «права людини», вважаючи, що права інших поколінь є всього лише «соціальними домаганнями» [33; 34].

Л. Гураль, наприклад, хоча й класифікує право на звернення як політичне право, зазначає, що відмінною особливістю прав першого покоління є те, що всі вони спираються на негативну концепцію волі, в рамках якої свобода розуміється як відсутність примусу, можливість діяти за власним вибором, не наражаючись на втручання з боку інших. За його словами, політичні права людини базуються на принципах, тотожних до загальних принципів прав людини: 1) універсальність та невід'ємність; 2) неподільність; 3) взаємозалежність та взаємозв'язок; 4) рівність та недискримінація; 5) участь та інтеграція [33].

Як стверджують з цього приводу А. Колодій та А. Олійник, між особистими і політичними правами і свободами існує не тільки «тісний взаємозв'язок», а й навіть «певна спорідненість» [73, с. 188], а за словами Т. Шаповал, важливим є те, що особисті і політичні права і свободи далеко не завжди розрізняються за змістом основних законів (за приклад може слугувати Конституція України). До того ж, навіть у тих країнах, де права і свободи відповідно розрізняють, не існує універсального підходу щодо класифікації деяких з них. Тому в одних випадках окремі з суб'єктивних прав класифікують як політичні, в інших ті самі права – як особисті [270, с. 52].

Повертаючись до аналізу дуалістичної природи права на звернення за сферою його соціального призначення, ми можемо впевнено говорити, про те, що його варто розглядати одночасно як особисте та як політичне право, при цьому обидві його сторони є рівнозначними. Такий висновок обумовлено як аналізом наведених наукових позицій, так і змістом запропонованого нами у попередньому підрозділі визначення конституційного права на звернення. Так, як особисте право людини – право на звернення полягає у можливості реалізації та захисту своїх прав, свобод та законних інтересів шляхом направлення до органів державної влади, місцевого самоврядування, інших уповноважених на це суб'єктів скарг, заяв і клопотань, які припускають обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлений законом строк.

Як політичне право – це одна з діалогових форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливість активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Отже, право на звернення відноситься до основних прав людини, якісною особливістю якого на відміну від інших прав, що складають конституційно-правовий статус особи, є його дуалістичний характер. Це право не просто гарантує людині захист та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів. Можливо більш важливим і ціннішим є його значення для політичної системи суспільства, зокрема, для функціонування механізму держави. Це означає те, що право на звернення отримує правову регламентацію не лише як право індивіда, а й як найважливіша форма забезпечення взаємозв'язку між державою та громадянським суспільством.

Оригінальний погляд на класифікацію прав і свобод людини за соціальним призначенням був запропонований у Франції у XIX столітті, а згодом набув поширення в інших європейських країнах. Т. Шаповал зазначає, що за цією класифікацією розрізняли публічні, або суспільні, права і власне політичні права, пов'язані з участю громадянина безпосередньо у

сфері державного владарювання. Далі авторка вказує, що розрізняли публічні (суспільні) та політичні права і деякі дореволюційні автори. Наприклад, М. Свешніков класифікував особисту, економічну, духовну, суспільну і політичну свободи. На його думку, «права, що мають значення суспільної свободи – це право петицій, зібрань і зборів». При цьому він визнавав такі права «важливою умовою для впливу суспільства у сфері політичних відносин». Політичну ж свободу цей автор характеризував як «сукупність юридичних норм, що визначають ступінь участі народу у владі» [196, с. 148, 164, 166, 172]. На думку дослідниці, ця і подібні класифікації прав і свобод склали підвалини сучасних класифікацій, зокрема тих, що передбачають три види прав і свобод – особисті, політичні і соціально-економічні [270, с. 57-58].

Підтримуючи такі висновки, у свою чергу, додамо, що поділ прав і свобод людини, зокрема на суспільні та політичні, цілком міг стати основою сучасного видового упорядкування політичних прав.

Так, розглядаючи політичні права і свободи у системі прав людини, Л. Бельо та А. Танчак відмітили їх особливий правовий характер: вони поділяються на політичні права людини і політичні права громадянина. Політичні права людини невіддільні від індивіда, є позатериторіальними та позанаціональними, існують незалежно від закріплення в законодавчих актах держави, є об'єктом міжнародно-правового регулювання і захисту. Вони характеризують людину як представника людського роду, і в цьому змісті виступають найбільш загальними й основними для її нормального існування. Політичні права громадянина, у свою чергу, сукупність природних прав, які отримали відображення в нормативно-правових державних актах, і набутих прав, напрацьованих під час розвитку суспільства та держави. Вони належать лише громадянам України, які досягли 18-річчя і набули повної правосуб'єктності. На відміну від громадянських (особистих) прав, які за своєю природою є невідчужуваними, ці права можуть бути обмежені в інтересах національної безпеки та громадського порядку, а також стосовно

громадян України, визнаних у судовому порядку недієздатними. При цьому дослідники відносять право на звернення як до особистих, так і до політичних прав, які не вимагають наявності в осіб громадянства, є гарантованими державою абсолютно усім індивідам [8; 219].

Вважаємо, що наведені тези потребують певних коментарів. Не до кінця визначеною виглядає наукова позиція авторів у частині класифікації права на звернення: чи відноситься воно до політичних прав людини, чи є одночасно як особистим, так і політичним правом, а якщо є, то в якій мірі.

Тезу про належність політичних прав як людині, так і громадянину підтримує більшість науковців. Вони зазначають, що особисті і політичні права і свободи відмінні між собою також за суб'єктами: носіями перших завжди є індивід (людина), другі можуть належати як індивіду, так, передусім, громадянину, а висновок, за яким носіями політичних прав є виключно громадяни, сформульований як узагальнення та не відповідає суспільно-політичним і державно-правовим реаліям [71, с. 203; 77, с. 83; 108, с. 68].

Як слушно зауважує Т. Шаповал, сьогодні набуло поширення визначення політичних прав і свобод як таких, що пов'язані з юридичними можливостями участі індивіда не тільки у формуванні і здійсненні влади, а й у суспільно-політичній діяльності в інших, ніж безпосереднє владарювання, формах. Відповідні корективи були зумовлені, зокрема, розвитком міжнародного гуманітарного права, віхою якого вважається прийняття згаданого Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Але, як і у Загальній декларації прав людини, за змістом цього пакту громадянські (особисті) і політичні права і свободи чітко не розрізняються [270, с. 58].

Наведене доводить, що конституційне право на звернення залежно від сфери життєдіяльності можна розглядати як політичне право саме людини. Аргументацією на користь даного висновку, слугує як змістовне наповнення конституційної норми, яка гарантує кожному це право, так і приписи частини третьої статті 1 Закону України «Про звернення громадян», відповідно якої

«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» [179].

Окрім того, модерний погляд на юридичну природу права на звернення дозволяє стверджувати, що гарантована державою можливість індивіда направляти на адресу уповноважених на це суб'єктів звернення як приватного характеру (заяви, скарги), так публічного характеру (пропозиції, петиції) є природною потребою кожної людини як соціальної одиниці при побудові громадянського суспільства, яке передбачає активну участь кожного в налагодженні діалогових форм участі населення в управлінні державними та громадськими справами. Тому це право варто розглядати одночасно як особисте право людини та політичне право людини. Як особисте право людини воно передбачає можливості кожного особисто звертатись чи в інший спосіб подавати до відповідних суб'єктів звернення для реалізації та захисту своїх особистих прав, свобод і законних інтересів у різних сферах життєдіяльності, а як політичне право людини це право активізується, коли пропозиції, викладені у зверненнях суспільно значимого характеру, визнаються та враховуються на державному рівні у діяльності відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Зміст конституційної норми, що гарантує кожному право на звернення, а також висновки двох попередніх тез дають, на нашу думку, вичерпну відповідь на питання класифікації права на звернення за суб'єктами саме як права людини. І хоча назва базового закону у цій сфері дещо звужує його зміст, це пояснюється недосконалістю викладу нормативного матеріалу, який безумовно потребує відповідних законодавчих коректив. Адже у тексті самого Закону дане право поширюється не лише на громадян України, а й на осіб, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території.

До речі, окремі дослідники визначають право на звернення одночасно як право людини і громадянина [109], а інші називають його правом громадянина [269].

На наш погляд, такі формулювання є невірними. Поняття «людина» та «громадянин», по-суті, не рівноцінні, оскільки перший термін є найбільш загальним і має широкий набір прав, свобод і обов'язків, як природних (притаманних людині з народження) так і набутих в суспільстві. Іншими словами, права людини і права громадянина є тісно взаємозалежними, однак не тотожними поняттями. Адже, громадянин – людина, яка законом визнається юридично належною до даної держави. І якщо права людини закріплені в міжнародно-правових актах, то права громадянина – у національному законодавстві.

Виходячи, на нашу думку, саме з таких міркувань, Т Заворотченко вважає, що вирішення проблеми співвідношення прав людини і прав громадянина є питанням пріоритетності міжнародно-правових чи національних норм права. Авторка робить висновок, що різниця між названими поняттями з точки зору змісту полягає в тому, що правовий статус людини – це своєрідний міжнародний правовий стандарт, ідеал, до якого прагне національне законодавство, закріплюючи правовий статус громадянина, що відображає особливості реалізації правового статусу людини в умовах конкретної країни та історичної ситуації з формальної точки зору. Різниця між ними полягає у формі правового закріплення належних суб'єкту прав, свобод та обов'язків. Іншими словами – різниця у джерелі права. Юридичним джерелом правового статусу людини є загальновизнані норми міжнародного права, які належать до прав людини [47].

Аналогічні непорозуміння при каталогізації права на звернення у системі конституційних прав може викликати й інший критерій їх упорядкування, а саме, розподіл за суб'єктним складом: на індивідуальні та колективні. Як зазначає І. Литвиненко, індивідуальні права здійснюються

лише одноособно, а колективні – можуть бути реалізованими вільними діями груп людей. При цьому дослідниця схиляється до думки, що такий поділ не є абсолютним, оскільки велика кількість прав може бути реалізована як індивідуально, так і шляхом спільних дій або спільних інтересів. Наводячи приклади таких прав, дослідниця звертається й до права на звернення. Водночас науковець зазначає, що термін «колективні права» останнім часом почав застосовуватись у більш глобальному значенні, у контексті так званого «третього покоління прав» [112].

За нашим глибоким переконанням право людини на звернення є індивідуальним правом, а можливість реалізувати його шляхом подання колективних звернень ніяк не впливає на сутність його юридичної природи. Так, аналіз приписів чинного Закону України «Про звернення громадян» показав, що при оформленні письмових (електронних) колективних звернень в обов'язковому порядку зазначаються прізвища, ім'я, по батькові, місце проживання громадян, які є їх авторами. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає (частини друга, сьома статті 5, частина перша статті 8, частина друга статті 23-1) [173]. Іншими словами, законодавець встановив вимогу особистої ідентифікації кожного підписанта при направленні письмових (електронних) звернень, що є, з нашої точки зору, переконливим аргументом на користь упорядкування права на звернення як індивідуального права.

Окрім того, ми підтримуємо точку зору тих науковців, які схиляються до думки про доцільність вживання терміну «колективні права» відносно третього покоління прав людини (солідаристських).

Так, на думку переважної більшості правників, з якою варто погодитись, визнання третього покоління прав людини обумовлене розвитком перших двох поколінь прав людини та суспільства загалом. Це

покоління прав людини називається «колективними» чи «солідарними» правами. Тобто, це не виокремлення нових прав людини, а реалізація особистих, політичних, соціальних, економічних та культурних прав сумісно, окремими групами. На підставі розвитку національно-визвольного руху країн, а також загострення глобальних світових проблем сформувався термін «права народів», до яких входять такі права, як право на мир, безпеку, право на самовизначення народів, на здорове навколишнє природне середовище, право на роззброєння та інші. У цей же історичний період виникло ще одне питання, яке стосувалось охорони найбільш незахищених верств населення. Йдеться про ті права особи, які не пов'язані з її особистим статусом, а диктуються належністю до якоїсь спільності. Такі права створюють сукупну цінність для всіх членів групи, тому що благами подібного типу всі члени групи можуть користуватися тільки спільно. У зв'язку із цим може виникнути твердження, що всі, хто входить до відповідної групи, є окремими індивідами та самостійно можуть реалізовувати свої права. Так, можна було б сказати про перше чи друге покоління прав людини, але не про третє. Носіями таких прав є особи, але лише тому, що вони належать до певних соціальних груп [272, с. 59; 221; 3].

На специфіку терміну «колективні права» та невірність його спрощеного розуміння звернула увагу й К. Регеда, яка наголосила, що «з найпоширеніших в юридичному дискурсі підходів до розуміння сутності колективних прав найбільшу практичну значущість для теорії права являє підхід, який розуміє колективні права як правомочності певного групового суб'єкта. Відповідно до цього підходу колективні права – це права, які належать умовній або статистичній множині, які реалізуються цілою множиною як такою, які не є простою сумою індивідуальних прав осіб, що входять до цієї множини, а мають якісно нові властивості (синергетичний ефект), визначені певними цілями та інтересами даного колективного утворення. Колективні права можуть бути порушені відносно множини в

цілому, вимагають певного відособлення в регламентації і створення належного інституційного середовища в національному законодавстві» [159].

У питанні упорядкування права людини на звернення за способом здійснення, ми повною мірою погоджуємось з судженнями тих науковців, які відносять його до активних прав [112]. Адже, право на звернення як можливості кожного подавати індивідуальні (колективні) усні або письмові (електронні) звернення до уповноважених на це суб'єктів про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, апріорі не може бути пасивним правом. За своїм змістом воно зумовлює певну міру поведінки індивіда, якому задля його здійснення необхідно вдатися до активних дій. Така активність передбачає вчинення відповідних, передбачених законом дій, які полягають в особистому зверненні чи направленні такого звернення в інший спосіб до уповноважених на це суб'єктів як з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, так і задля реалізації та захисту своїх прав, свобод та законних інтересів та припускають обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлений законом строк.

Певних коментарів, на наш погляд, потребує й класифікація права на звернення за критерієм механізму його реалізації й характеру зобов'язань держави – право на звернення належить до негативних чи до позитивних прав людини, чи є змішаним правом у цьому сенсі.

На думку Ю. Бисаги, О. Дашковської та інших науковців, негативні права вважаються основоположними і абсолютними. Вони з'явилися раніше інших прав і розвивалися як група прав на незалежність громадян від влади. Ці права мають назву «права свободи», «права громадянських свобод», «громадянські права і свободи». Негативні права вимагають від держави (органів і посадових осіб, наділених владно-публічними повноваженнями) і приватних осіб утримуватися від дій, що перешкоджають людині реалізувати свої свободи [12; 36].

Т. Шаповал зазначила, що особисті і політичні права і свободи нерідко визначають як негативні, адже, на відміну від соціально-економічних (тобто, позитивних) прав, їх реалізація не потребує активної участі з боку держави. Іноді негативними визнають лише особисті права і свободи, виходячи з того, що у фокусі реалізації політичних прав і свобод знаходяться не лише індивідуальні, а й публічні інтереси. У свою чергу, забезпечення останніх об'єктивно потребує певних державних зусиль [270, с. 53].

На наш погляд, сучасна парадигма відносин «особа-держава» змінила свій вектор у бік їх взаємозалежності та взаємозв'язку. Це пояснюється як розвитком міжнародно-правових інститутів захисту прав людини, так і реаліями зростаючого впливу громадянського суспільства, яке, так би мовити, відкриває якісно нові можливості для побудови партнерських взаємин індивіда та держави.

Як цілком слушно зауважує П. Сухорольський, наприкінці минулого століття впливовими стають ідеї щодо позитивних обов'язків держави й щодо традиційно негативних прав. Основа для цього закладена у багатьох міжнародно-правових актах. Зокрема, у статті 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права передбачено, що держави-учасниці зобов'язані: 1) поважати і забезпечувати права, визнані у Пакті, 2) вживати законодавчих чи інших заходів, які можуть виявитися необхідними для здійснення прав, та 3) забезпечувати ефективні засоби правового захисту особі, права якої порушено. У статті 1 Європейської конвенції з прав людини зазначено, що держави «гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи», визначені у Конвенції. Про обов'язок держави поважати права і свободи людини та забезпечувати їхнє вільне і повне здійснення, а також вживати для цього законодавчі та інші заходи йдеться й в Американській конвенції з прав людини. Важливу роль для встановлення існування позитивних обов'язків держави щодо низки особистих і політичних прав людини відіграє й Європейський Суд з прав

людини, який намагається визнати такі обов'язки держави стосовно майже усього переліку конвенційних прав людини [217].

Аналогічні висновки зробив й американський фахівець з міжнародних відносин Джек Донеллі. На його думку, очевидно, що ефективна реалізація будь-якого суб'єктивного права вимагає позитивних дій з боку держави (хоча б превентивних у вигляді, наприклад, створення і функціонування судів правоохоронних та інших державних органів, покликаних забезпечувати захист прав). З іншого боку, реалізація будь-якого суб'єктивного права «негативно» впливає на державу, так або інакше передбачаючи застереження або прямі обмеження щодо її діяльності. Тому слушною видається оцінка, за якою «деякі права є відносно позитивними, а деякі – відносно негативними, але ця різниця не відповідає поділу між громадянськими і політичними та соціально-економічними правами» [38, с. 42].

Виходячи саме з такого розуміння та звертаючись до конституційної норми, яка не просто декларує право людини на звернення, а й передбачає обов'язок органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів розглянути такі звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк, ми можемо впевнено говорити про те, що це право є відносно негативним.

Проведений аналіз засвідчив, що традиційні підходи та моделі каталогізації конституційних прав та свобод людини з огляду на посилення солідаризуючої ролі держави у побудові громадянського суспільства, сьогодні не в змозі охопити динаміку їх розвитку та функціонального призначення. Це вимагає від наукової спільноти модерного погляду в цьому питанні. Разом із тим, незмінним, на нашу думку, залишається розуміння права на звернення як одного із базових прав людини, які сприяють налагодженню діалогових форм участі населення в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізації та захисту їх прав, свобод та законних інтересів.

Висновки до розділу 1

Аналіз історичних і теоретичних засад права на звернення в Україні дозволяє зробити наступні висновки:

1. Встановлено, що при дослідженні історико-правових передумов становлення та розвитку конституційного права людини на звернення варто виходити з чіткого розуміння унікальності його функціонального призначення, що впливає з цілей його реалізації. Так, окрім функції забезпечення та захисту прав, свобод та законних інтересів особи (правозахисна функція), право на звернення є ознакою розвиненості громадянського суспільства, одним із дієвих механізмів, що забезпечують ефективність реалізації безпосереднього (прямого) народовладдя, способом налагодження комунікативної взаємодії особи, суспільства та держави.

2. Доведено, що за часів існування давньоукраїнської держави Київської Русі (IX – XIII століття) склалися певні правові передумови для розвитку права на звернення. З віча, як моделі інституту давньої демократії народних зборів, починаються витoki усвідомлення правових можливостей кожної людини особисто висловлювати свої думки шляхом фізичної участі у таких зібраннях, безпосередньо звертатися до князя чи самого віча як органів влади держави з пропозиціями чи скаргами і таким чином активно впливати на прийняття рішень державного управління та суспільного життя.

3. З'ясовано, що нормативно регламентований правовий інститут подання «чолобитних» («прошений»), який існував на теренах українських земель у XV – XIX століттях, що історично входили до складу Московського царства, а згодом Російської імперії, не є притаманним для української національної та європейської правових традицій. Його не можна розглядати як період цивілізаційного процесу становлення та розвитку права людини на звернення в Україні в сучасному його розумінні.

4. Обґрунтовано наукову позицію про те, що «Коломацькі чолобитні» або петиції (1723 року) як результат діяльності опозиційно налаштованого до російського царизму козацтва у період Гетьманщини є виявом

демократичних народоправних орієнтирів національної правової традиції. По суті, ці документи слід розглядати як перший вітчизняний приклад належного політико-правового розуміння та реалізації права людини на звернення. За своїм змістом і сутністю вони представляли собою синтез колективних пропозицій, клопотань та скарг до російського імператора як уособлення найвищої державної влади того часу.

5. Дослідження радянського етапу розвитку права на звернення в Україні, який тривав з 1917 р. по 1991 р., продемонструвало, що він хоча й мав позитивний результат закріплення даної правової норми на рівні Конституції, все ж став гальмом на шляху демократичного розвитку цього права. Радянська ідеологія з її міфологізованими уявленнями про побудову комуністичного суспільства, ігноруванням та нівелюванням ролі громади, світових та європейських правових стандартів у цій сфері, не спроможна була дати відповідний напрям розвитку цього права.

6. Вивчення історико-правових передумов становлення права людини на звернення в Україні у контексті загального цивілізаційного процесу та особливостей державно-правового розвитку на українських землях показало, що його демократичний поступ безпосередньо пов'язаний з природною для української спільноти правовою традицією побудови народоправної держави. Національно-правова модель української держави, яка ґрунтується на споконвічних вічевих традиціях Київської Русі, правових ідеалах козацтва, стала орієнтиром сучасного змістовного та функціонального наповнення цього права.

7. З'ясовано, що наукові позиції щодо доцільності розширення переліку видів звернень за рахунок включення до нього інформаційних запитів та запитів про роз'яснення законодавства є недоцільними та необґрунтованими. Право звертатися з інформаційним запитом є складовою конституційного права людини на інформацію, а право людини на звернення є самостійним конституційним правом, і ці права ні в якому разі не варто ототожнювати. Разом із тим, означені конституційні права є суміжними з огляду на їх певну

функціональну спорідненість як інструменту суспільного контролю та дієвого способу забезпечення розвитку діалогових форм взаємодії між державою та громадянським суспільством.

8. Встановлено, що сучасне розуміння сутності інституту звернень людини (громадянина) як симбіозу інтересів особи, суспільства та держави варто розглядати не в сенсі звуження чи протиставлення пріоритетності одна одній його функцій, а у більш широкому форматі через визнання рівномірного співвідношення особистих, суспільних та державних інтересів, які характеризуються взаємодією та взаємозалежністю, як закономірне продовження національної правової традиції визнання діалогових форм політичної участі громадян в державному управлінні як базових.

9. Запропоновано авторське визначення дефініції «звернення людини (громадянина)» у конституційно-правовому розумінні, під якою розуміється «нормативно регламентована форма комунікативної взаємодії особи та держави, що здійснюється шляхом подання усного або письмового (електронного) індивідуального (колективного) повідомлення до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів та інших, уповноважених на це суб'єктів, про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізації та захисту своїх прав, свобод та законних інтересів, та припускає обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлені законом строки».

10. Запропоноване авторське визначення конституційного права людини на звернення, під яким слід розуміти «гарантовані та врегульовані на національному та міжнародному правових рівнях можливості кожного подавати індивідуальні (колективні) усні або письмові (електронні) звернення до уповноважених на це суб'єктів про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та

суспільними справами, а також реалізації та захисту своїх прав, свобод та законних інтересів, які припускають обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлений законом строк».

11. З'ясовано, що право на звернення відноситься до основних прав людини, якісною особливістю якого є його дуалістичний характер. Це право не просто гарантує людині захист та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів. Можливо більш важливим і ціннішим є його значення для політичної системи суспільства, зокрема, для функціонування механізму держави. Це означає те, що право на звернення отримує правову регламентацію не лише як право індивіда, а й як одна з найважливіших форм налагодження та забезпечення взаємозв'язку між індивідом, державою та громадянським суспільством.

12. Сучасний погляд на юридичну природу права на звернення дозволяє стверджувати, що гарантована державою можливість індивіда направляти на адресу уповноважених на це суб'єктів звернення як приватного характеру (заяви, скарги), так і публічного характеру (пропозиції, петиції) є природною потребою кожної людини як соціальної одиниці при побудові громадянського суспільства, яке передбачає активну участь кожного в налагодженні діалогових форм участі населення в управлінні державними та громадськими справами. Тому, це право варто розглядати одночасно як особисте право людини та політичне право людини. Як особисте право людини воно передбачає можливості кожного особисто звертатись чи в інший спосіб подавати до відповідних суб'єктів звернення для реалізації та захисту своїх особистих прав, свобод і законних інтересів у різних сферах життєдіяльності, а як політичне право людини воно активізується, коли пропозиції, викладені у зверненнях суспільно значимого характеру, визнаються та враховуються на державному рівні у діяльності відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

РОЗДІЛ 2.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЗВЕРНЕННЯ

2.1. Конституційні засади права людини на звернення

Конституція України у частині першій статті 3 проголосила людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю. Цитована стаття, за влучним висловом П.М. Рабіновича, є базисною, такою, що характеризує самі підвалини того суспільного й державного ладу, який закріплюється Конституцією. Вона виступає нормативно-юридичним фундаментом гуманістичного спрямування розвитку суспільного і державного життя в Україні [94, с. 19]. Дійсно основою основ демократичної системи розвитку суспільства і держави, як загальнолюдського надбання, виступає саме людина в якості вільної особистості, яка своїми активними цілеспрямованими діями досягає задоволення власних потреб.

Відповідно до частини другої статті 3 Основного Закону права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності української держави. Більше того, утвердження і забезпечення прав і свобод людини визнано головним обов'язком держави.

Слід наголосити, що одного лише конституційно-правового закріплення прав і свобод не є достатнім. У цьому аспекті утвердження прав і свобод людини означає їх визнання у правовому вимірі. Таке визнання може здійснюватись різними шляхами і засобами: виголошенням у деклараціях, заявах, закріпленням прав людини у Конституції, інших законах; участю у підготовці і прийнятті міжнародних документів щодо прав людини, приєднанням до відповідних міжнародних договорів, їх ратифікацією тощо. Забезпечення прав і свобод людини – це створення умов для їх здійснення. Воно включає такі три елементи (напрями) державної діяльності: сприяння

реалізації прав і свобод людини (шляхом позитивного впливу на формування їх загально-соціальних гарантій); охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для попередження, профілактики їх порушень); захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення винних до юридичної відповідальності) [94, с. 23-24].

Оскільки утвердження і забезпечення прав і свобод людини покладено, у вигляді обов'язку, на державу в особі її інституційної системи, то справді архіважливого значення набувають якраз ті правові норми та інститути, що забезпечують дієвість механізмів впливу суб'єктів на діяльність державної інституційної системи. На сучасному етапі розвитку держави та суспільства в Україні, пише В.А. Соболев, актуальним є безумовне забезпечення конституційних прав та свобод громадян, реалізація верховенства права в усіх сферах суспільного життя, всебічна оптимізація і демократизація політичної організації суспільства, забезпечення більш активної участі громадян в управлінських процесах через різні форми суспільно-політичного самовираження [206]. В частині названої взаємодії особи, як носія прав і свобод, та держави, вченими неодноразово наголошувалось на необхідності збереження балансу інтересів з однієї сторони органів державної влади, а з іншої – особи та суспільства. Адже, як правильно зауважує В.Д. Зорькін, конституція діє не в ідеальному середовищі, а в суперечливій дійсності. Головне – забезпечити оптимальне співвідношення принципів і норм конституції до реальності у той, або інший конкретно-історичний період розвитку країни [51].

Серед конституційних норм, які забезпечують означений вище баланс інтересів в системі взаємодії держави, особи та суспільства, чи не найважливіше значення має закріплене у статті 40 Конституції України право, відповідно до якого усі мають можливість 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.

Проблемі аналізу конституційно-правової природи права на звернення були присвячені праці вчених – представників науки конституційного права, таких як В.Я. Тацій, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, В.А. Соболь, М.В. Цвік, М.А. Грибанова, В.І. Козлов, Г.М. Котляревська, Л.А. Лазаренко, М.Б. Михайлов, Л.Є. Кисіль, М.О. Кравцов, А.Г. Ємельянова, В.С. Шапіро, О.О. Чуб, К.О. Кісілевич, В.С. Цимбалюк, І.Л. Литвиненко, та інших.

Проте, не відкидаючи достатньо широкий науковий інтерес до означених проблем слід зауважити, що багато питань все ж залишилися поза увагою, або не досліджені достатньо ґрунтовно. Викладене перш за все стосується необхідності комплексного підходу до визначення юридичної природи, внутрішнього змісту конституційного права на звернення, виявлення основних його складових елементів та зв'язків між ними.

Перш ніж досліджувати питання про юридичну природу конституційного права на звернення, зупинимось на аналізі тих приписів Основного Закону, які здійснюють свій регулятивний вплив на усю без винятку систему прав та свобод людини і громадянина. Такі приписи слугують свого роду як забезпечувальні механізми, що гарантують реалізацію усього обсягу правових можливостей людини і громадянина в межах конституційно-правового поля.

Так, відповідно до частини першої статті 8 Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права. У цій нормі закріплено базовий правовий принцип. У своєму рішенні Конституційний Суд України наголосив, що верховенство права є пануванням права у суспільстві. Даний правовий принцип вимагає від держави його втілення в правотворчій і правозастосовчій діяльності, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями справедливості, свободи, рівності [236]. Аналізуючи зміст даного базового правового принципу, вченими зазначається, що його призначення передусім полягає у забезпеченні свободи

та прав людини. Метою верховенства права є не просто формальне забезпечення порядку, передбаченого законами та іншими нормативними актами, встановленими державою, а утвердження такого правопорядку, який обмежує абсолютизм державної, передусім виконавчої, влади, ставить її під контроль суспільства, створюючи для цього відповідні правові механізми [276, с. 27]. Згідно з частиною другою статті 8 Основного Закону Конституція має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. У даному випадку йдеться про єдність механізму правового регулювання, при якій законодавчо визначені правила, зокрема щодо унормування права на звернення, повинні відповідати конституційним вимогам і ніяким чином не суперечити їм.

Частиною третьою названої вище статті Конституції закріплено, що конституційні норми є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. З метою реалізації наданих правових можливостей дана гарантійна норма набуває архіважливого значення, закріплюючи свого роду потенційну самодостатність проголошених конституційних прав та свобод.

Статтею 21 Конституції визначено, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Про невичерпність прав і свобод людини і громадянина йдеться у частині першій статті 22 Основного закону. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина друга, третя статті 22).

З точки зору закріплення правових захисних механізмів, важливого значення набуває стаття 55 Конституції України, яка гарантує можливості захисту прав та свобод людини і громадянина.

Отже, цитовані статті Основного Закону створюють належне підґрунтя рівних для всіх правових можливостей реалізації права на звернення. Слід зауважити, що обсяг цього права ніяким чином не може бути зменшеним, а навпаки правові можливості можуть бути збільшені на рівні поточного законодавства.

Не можна не погодитися з думкою Ю.М. Алістратова, що наявність у людини і громадянина фактичного і юридичного права звертатися з різного роду усними і письмовими проханнями, іншого роду посланнями до органів публічної влади, і, найбільш головне, наявність юридичних наслідків подібних звернень у вигляді задоволених легітимних прохань є однією із характеристик рівня розвитку демократії в країні [2, с. 14]. По-суті, вчений наголошує на тому, що саме лише формальне закріплення права на звернення у статті Основного Закону, не призведе до бажаного результату. Встановлені правові можливості, необхідні для задоволення потреб людини, повинні мати достатні забезпечувальні механізми, про що ми вже зауважували. Зрозуміло, що в основі даного механізму повинно бути правильне розуміння конституційно-правової природи, сутності даного права.

При дослідженні власне самої категорії «звернення», вченими по-різному розкриваються її сутнісні характеристики. Так, одні автори розкривають сутність звернення через поняття правової можливості звертатися [155, с. 5], або ж через поняття способу здійснення і охорони прав особи [10, с. 11], або через поняття форми волевиявлення [261, с. 9; 145, с. 12]. Досить цікавим є підхід, коли зміст звернення пізнається з використанням терміну «дії». Так, С.Ю. Тюріна та М.І. Борисов пишуть про звернення як про дію у встановленій законом юридичній формі [232, с. 13]. Наведені позиції науковців мають значення, оскільки можуть бути покладені в основу нормативного опосередкування конституційного права на звернення. Так, у питанні розуміння внутрішньої сутності звернення, ми не можемо ніяким чином заперечити використання термінології волевиявлення, що має відповідну форму свого вираження.

Зупинимося на дослідженні внутрішньої природи, сутності конституційного права на звернення, що дозволить виявити основні елементи його змісту та пізнати зв'язки між ними, а також правильно співвідносити дану категорію з іншими правовими явищами. Відповідно до тлумачного словника поняття «сутність» означає найголовніше, основне, істотне, суть, сенс або ж зміст будь-якого явища об'єктивної дійсності [218, с. 842]. Філософське розуміння цієї категорії зосереджується на зв'язкових елементах її змісту. Таким чином, сутність складає внутрішню основу предметів, що визначає їхні глибинні зв'язки і тенденції, які виявляються, пізнаються на рівні теоретичного мислення [218, с. 842]. Як нами вже зауважувалось при дослідженні поняття права на звернення у конституційному праві, різноманітність підходів до розуміння юридичної природи даного конституційно-правового інституту, є доволі широким. Якщо узагальнити наукові підходи до розуміння конституційного права на звернення, то вони зводяться до його сприйняття в якості засобу здійснення і охорони прав особи; засобу укріплення зв'язку органів державної влади і місцевого самоврядування з населенням [201, с. 48]; засобу вирішення суперечностей у суспільному і політичному житті; засобу громадського контролю за діяльністю органів влади; форми волевиявлення [195, с. 18] або ж участі громадян в управлінні справами держави і суспільства; гарантії участі громадян в управлінні справами держави [208, с. 37]; гарантії дотримання прав і свобод громадян; результату отримання джерела аналітичної інформації, необхідної для раціоналізації діяльності органів і посадових осіб (тобто як форма громадського контролю) [260, с. 149]. Доволі комплексну характеристику звернень громадян, а так само конституційного права на звернення, з точки зору функціонального спрямування даного правового інституту знаходимо у монографічній роботі О.О. Чуб [267, с. 126]. Авторка є прихильною до тверджень, що звернення є однією із найважливіших форм і гарантій участі громадян в управлінні справами держави і суспільства; є формою громадського контролю за діяльністю

органів державної влади і місцевого самоврядування; що у політичному аспекті вони покликані забезпечити зворотний зв'язок між громадянином і державно-владними структурами, виявити громадську думку, суспільні інтереси, ставлення громадян до тих чи інших державних рішень. Дослідниця робить вірний висновок, що при правильній організації роботи зі зверненнями громадян на демократичних засадах, вони можуть бути істотним джерелом інформації, необхідної для вирішення питань державного будівництва в цілому.

Звичайно, визнати названі вище підходи абсолютно беззаперечними було б неправильним, як і теза про те, що вони цілковито невірні. У такій ситуації постає необхідність систематизації наукового пошуку, приведення його до свого роду загальних критеріїв. Так, як правильно зауважує І.Х. Саїдов, сутність конституційного права на звернення більшість вчених-конституціоналістів розкриває через його форми, функції і мету. Перший критерій виражається в участі громадян в управлінні державою шляхом внесення в органи державної влади пропозицій. Другий – у сприянні реалізації права шляхом внесення заяв. Третій критерій – полягає у захисті (відновленні) особою своїх прав шляхом внесення скарги [195, с. 18] на дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Не можна не погодитися з твердженням О.І. Бичкової та І.Є. Попова у тому, що конституційно-правовий інститут звернень є найбільш масовим серед усіх форм взаємодії, діалогу в системі «особа та держава» [17, с. 3]. Регламентація нормами Основного Закону конституційного права на звернення, пише О.О. Чуб, надає широкий простір для політичної активності громадян [267, с. 126], оскільки Конституція України жодним чином не обмежує ні коло суб'єктів звернень, ані питань, які можуть стати предметом звернень. Проте, ми не можемо погодитись з позицією О.О. Чуб у тому, що і коло адресатів звернень не є обмеженим. Аналізуючи статтю 40 Конституції, стає очевидним той факт, що зобов'язаними суб'єктами розгляду звернень є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи.

Одні автори, у названій вище системі взаємодії, розглядаючи сутність конституційного права громадян на звернення, відносять його до інститутів безпосередньої демократії. З цього приводу Ю.М. Алістратов, досліджуючи комплексний характер конституційно-правового інституту звернень, прямо зауважує на тому, що він може розглядатися, поряд з іншим, в якості однієї з форм безпосередньої демократії [2, с. 11]. Сутність права громадян на звернення М.В. Цвік визначає в якості можливості громадян брати участь в державних і громадських справах, впливати на покращення роботи державних органів та недержавних інституцій [84, с. 148]. Розглядаючи складові елементи права на звернення В.А. Соболев пише, що дане право є однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [206]. М.А. Грибанова, досліджуючи право на звернення як гарантію реалізації конституційних прав, наголошує на тому, що саме через звернення громадян втілюється в життя один з конституційних принципів – участь громадян в управлінні державними та громадськими справами [31, с. 4].

Іншими дослідниками відкидається можливість розгляду конституційного права на звернення в якості однієї з форм безпосередньої демократії. В основі їхніх тверджень лежить теза про те, що дане право не є відобразником волі усього народу і не носить обов'язкового характеру для органів державної влади [75, с. 9]. Таким чином, дані дослідники розглядають право на звернення як таке, що виступає складником категорійного ряду вищого порядку, яким є основне право на участь в управлінні справами держави. У цьому випадку заперечується значення права на звернення як самостійного конституційного права, передбаченого відповідною статтею Основного Закону. В.І. Козлов зазначає, що право участі в управлінні державними справами є комплексним і об'єднує майже всі інші політичні права і свободи громадян (право на свободу проведення мирних масових заходів, право на свободу об'єднання у політичні партії та

громадські організації, право на подання колективних звернень, право брати участь у референдумах та виборах до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, право на вільний доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а також право громадян брати участь у здійсненні правосуддя) [70, с. 20]. Як вважається, обидві позиції не можна назвати беззаперечно вірними, оскільки вони відображають лише окремі аспекти конституційного права на звернення. Аби повною мірою зрозуміти сутність даного правового явища, його необхідно характеризувати, використовуючи комплексний підхід. Так, дійсно конституційно-правовий інститут звернень, як нами зауважувалось у першому розділі, не виступає формою демократії, проте з використанням його інструментарію можуть реалізуватися деякі елементи безпосередньої демократії. І, дійсно, дане конституційне право виступає свого роду гарантією реалізації інших прав і свобод. Саме на цій підставі важливого значення набуває необхідність високого рівня його забезпечення з боку, найперше, державно-владного апарату.

Звужений підхід до розуміння конституційного права на звернення також не сприяє повному розумінню його природи. Дане самостійне конституційне право потенційно відіграє важливу роль у процесі прямого політичного волевиявлення індивідів та їх об'єднань, а в кінцевому рахунку виступає як механізм реалізації і захисту (відновлення) прав і свобод людини і громадянина [195, с. 21]. Цінність конституційного права на звернення виражається в можливості особи брати участь у широкому спектрі політичних, соціальних, економічних, та інших суспільних відносин, спрямованих на реалізацію, захист і поновлення прав та інтересів [127, с. 892]. Одним із складових елементів права на звернення В.А. Соболев вбачає спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому розумінні – це механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади [206]. Означене право потенційно відіграє важливу роль у процесі прямого політичного

волевиявлення відповідних суб'єктів, слугуючи вагомим засобом реалізації, а у випадку порушення і засобом захисту або відновлення конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Як правильно зазначає М.І. Матузов, право на звернення є суб'єктивним правом, оскільки належить кожній конкретній людині і залежить від її особистого бажання [123]. Слід зупинитися на дослідженні даного конституційного права в межах категорії суб'єктивного права, і, як наслідок, елемента правового статусу особи. Оскільки відповідні суб'єкти вступають у правові зв'язки з метою задоволення певного інтересу, то ця категорія також потребує висвітлення у співвідношенні з суб'єктивним конституційним правом на звернення. І, дійсно, категорія законного інтересу, не дивлячись на усю лаконічність досліджень, які присвячені аналізу її сутності, має великий потенціал, що здатен докорінно впливати на розвиток суспільних відносин [215, с. 419]. Категорія законного інтересу займає чільне місце у тексті Основного Закону щодо регламентації звернень. Так, згідно з преамбулою Закону України «Про звернення громадян» Закон забезпечує використання правомочностей саме з метою відстоювання, разом з тим, законного інтересу. Відповідно до статті 10 названого Закону, не допускається розголошення одержаних із звернень відомостей про особисте життя громадян без їх згоди чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, та іншої інформації, якщо це ущемлює права і законні інтереси. Таке достатньо широке оперування цією категорією у тексті нормативного акту викликає необхідність її наукового дослідження з точки зору несуперечливості.

Досліджуючи категорію суб'єктивного права О.Ф. Скакун серед основних його ознак називає: 1) можливість певної поведінки; 2) можливість, що належить суб'єкту права – правомочному; 3) надається з метою задоволення інтересів правомочного; 4) існує у правових відносинах; 5) є мірою можливої поведінки, порушення якої є зловживанням правом; 6) існує лише відповідно до юридичного обов'язку; 7) встановлюється юридичними

нормами; 8) забезпечується (гарантується) державою [199, с. 529].

Елементами структури суб'єктивного права виступають наступні правомочності: 1) правомочність на власні позитивні дії (правовикористання), або право позитивної поведінки правомочного; 2) правомочність на чужі дії (правовиконання), або право вимагання відповідної поведінки від правозобов'язаної особи; 3) правомочність домагання (правозахист) [199, с. 529]. На думку В.Д. Перевалова, суб'єктивне право являє собою межу прояву міри дозволеної поведінки і включає ряд правомочностей: право на власні фактичні дії, спрямовані на використання корисних властивостей об'єкта права; право на юридичні дії, на прийняття юридичних рішень; право вимагати від іншої сторони виконання обов'язку, тобто право на чужі дії; право на самозахист усіма способами, що не заборонені законом; право домагання, що полягає у можливості привести в дію апарат примусу проти зобов'язаної особи, тобто право на примусове використання обов'язку [162, с. 189]. Як бачимо, поряд з класичними елементами структури суб'єктивного права автор також виділяє правомочність на власні фактичні дії та правомочність самозахисту. Ми не можемо погодитись з такою позицією, адже вказані правомочності, як вбачається, повною мірою поглинаються трьома класичними елементами структури суб'єктивного права і не потребують окремого виділення.

Названі вище правомочності, що виокремлюються представниками загальної теорії права, однаково притаманні й суб'єктивному праву на звернення. Таким чином, у найбільш загальному вигляді суб'єктивне конституційне право на звернення являє собою міру дозволеної поведінки визначених суб'єктів, що забезпечується зобов'язаннями іншої сторони у даному правовідношенні. І дійсно, тому хто володіє певним суб'єктивним правом, законодавчо визначені відповідні правові можливості, повноваження здійснювати ті чи інші дії в окреслених межах. Такі межі визначені самим суб'єктивним правом [123, с. 21-39]. Сутність конституційного права на звернення в якості суб'єктивного права полягає в реальній законодавчо

забезпеченій можливості здійснювати закріплені правомочності з метою задоволення певного інтересу. Для суб'єктивного права на звернення важливого значення набуває категорія «правового інтересу», адже саме інтерес особи задовольняється засобами правового порядку. Саме інтерес слугує передумовою виникнення правових зв'язків між відповідними суб'єктами. Як правильно зазначає В.В. Субочев, поряд з суб'єктивними правами законні інтереси виступають важливим способом забезпечення потреб, запитів і прагнень особи. Дуже часто словосполучення «законні інтереси» і «суб'єктивні права» вживаються в єдиному контексті, проте це – далеко не однакові засоби реалізації інтересів суб'єктів правовідносин. Якщо суб'єктивне право виступає в якості гарантованої державою можливості певної поведінки, то поняття законні інтереси означає прагнення суб'єкта користуватися певним соціальним благом і у деяких випадках звертатися за захистом до компетентних органів з метою задоволення інтересів, які не суперечать нормам права, що відповідною мірою гарантується державою у виді юридичної дозволеності, яка відображена в об'єктивному праві або впливає із його загального змісту [215, с. 419].

Особливістю конституційного права на звернення виступає те, що у даному випадку, реалізуючи його, особистий інтерес особи може набути ознак публічно-правового характеру, коли, наприклад, особою були внесені пропозиції по удосконаленню роботи відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування, які взяті до уваги. Слід зауважити, що категорія інтересу знайшла своє закріплення у нормах Закону України «Про звернення» [179]. Так, у статті 3 цього акту, вказано, що скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішенням державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Аналізуючи категорію законного інтересу, О.В. Малько зазначає, що в законних інтересах опосередковуються ті інтереси, які право не встигло

перевести в суб'єктивні права у зв'язку з тим, що суспільні відносини об'єктивно розвиваються швидше і які неможна типізувати у зв'язку з їх індивідуальністю, рідкістю, випадковістю [117, с. 12-13]. А.І.Екімов пише, що до тих пір поки інтереси не усвідомлені, вони виступають лише в якості об'єктивного зв'язку між людьми і не відіграють ролі свідомо-спонукального фактору. Їх мотиваційне значення існує лише в потенції [279, с. 25]. При опосередкуванні таких інтересів правовими нормами, вони втілюються в якості елементу правового регулювання. Таким чином, коли право сприймалося як охоронюваний державою інтерес, власне останній був включений до меж суб'єктивного права. Однак така позиція була піддана серйозній критиці. Так, С.М.Братусь зауважував, що інтерес виступає зовнішнім чинником по відношенню до суб'єктивного права – його метою і передумовою [16, с. 20-21]. Аналогічне твердження знаходимо у І.В.Венедиктової, яка наголошує, що у правовідносинах провідну роль відіграє інтерес як передумова їх виникнення [22, с. 110]. Що ж стосується співвідношення категорій законні інтереси та правові інтереси, то їх слід вважати синонімами. Таким чином, якщо певні інтереси отримали закріплення з боку закону, то вони набувають якості юридичних [103, с. 3-4]. Юридичні і правові інтереси також виступають в одному синонімічному ряді.

Конституційне право на звернення слід охарактеризувати як відносне. Така якість означає, що воно реалізується в межах відповідних правових зв'язків між суб'єктами. Для того аби правові відносини мали місце управомочений суб'єкт має проявити активність. Означене вказує на активний характер даного суб'єктивного права.

Разом з тим, конституційне право на звернення також характеризується в якості невід'ємного права особи, що має вищу юридичну силу та пряму дію, оскільки закріплене в тексті акту вищої юридичної сили.

Крім загального правового змісту, дане право має певні особливості, які деталізовані приписами Конституції України. Важливою умовою його

реалізації є правове забезпечення вільного використання наданих правомочностей.

Розглянемо структуру суб'єктивного конституційного права на звернення. Так, відповідно до статті 40 Основного Закону суб'єкти даного права мають правомочність направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення, а також правомочність щодо особистого звернення до зобов'язаних суб'єктів. Відповідно зобов'язані суб'єкти повинні розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Таким чином, формами здійснення цього права визначено направлення письмового звернення, або ж можливість особистого звернення. Видами письмової форми звернення є індивідуальне звернення та колективне. Що ж до особистого звернення колективного суб'єкта, то останній також може реалізувати дану правомочність через свого представника. Таким чином, суб'єктивне конституційне право на звернення відповідно до статті 40 Конституції України містить у своїй структурі право користування благом соціального порядку, яким виступає можливість подавати пропозиції, заяви та скарги до органів державної влади і місцевого самоврядування та отримувати на них обґрунтовані відповіді; право вимоги адресоване органам державної влади і місцевого самоврядування розглянути подані звернення і вирішити по-суті порушені в них питання; право на захист права, яке порушене, шляхом звернення до компетентних органів. У кожному з наведених випадків, органи державної влади і місцевого самоврядування мають обов'язок щодо належного прийняття поданих звернень та підготовки обґрунтованих відповідей на них.

Як бачимо, структура конституційного права на звернення може конструюватися за різними підставами. Можливість і необхідність такого багатоаспектного підходу є бажаним і в кінцевому варіанті продуктивним засобом повноцінної реалізації закладених правових можливостей, які таким чином, стають достатньо конкретизованими. Так, В.Г. Румянцева та В.В. Ім виділяють наступні правомочності суб'єктів звернень: право на аналіз

діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування; право на внесення пропозицій щодо покращення діяльності відповідних органів та їх посадових осіб; право на звернення в частині сприяння в реалізації прав і свобод; право вимагати захисту або відновлення прав і свобод; право повідомляти про порушення законності [194, с. 4]. І.Е. Попов виділяє наступні правомочності, які входять до структури суб'єктивного права на звернення: право критично аналізувати діяльність органів влади і місцевого самоврядування; право надання рекомендацій з метою покращення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; право ініціювати зміни нормативно-правової бази; право отримувати сприяння органів влади та місцевого самоврядування щодо реалізації конкретних прав і свобод; право на звернення за захистом прав; право повідомляти про порушення законності з боку органів влади та місцевого самоврядування, їх службовими і посадовими особами, які стали відомі заявнику [170, с. 91]. Подібні правомочності знаходимо і в роботі М.В. Скрябіної [202, с. 8]. І хоча Конституцією України не обмежено коло питань, для вирішення яких направляються звернення, проте з метою відомої систематизації, ми позитивно сприймаємо науковий пошук у цьому аспекті та виділення окремих блоків правомочностей суб'єктів цього конституційного права.

У юридичній науці вже традиційним є те, що права і свободи виступають складовою, системоутворюючою частиною фактичного положення особи. З цього приводу М.В. Вітрук наголошував, що серцевину або основу правового положення особи складають її права, свободи та обов'язки в їх єдності [24, с. 7-23]. Подібне твердження знаходимо у М.І. Матузова [122, с. 223-225]. В.О. Котюк визначає правовий статус особи в якості сукупності прав, свобод і обов'язків, які закріплені в діючому законодавстві і складають соціально допустимі та необхідні потенційні можливості особи мати суб'єктивні права і обов'язки, реалізувати їх в системі суспільних відносин [99, с. 100-102]. Та не дивлячись на різноманіття

дефінітивних визначень правового статусу, вчені вважають, що основною його характеристикою є суб'єктивні права і юридичні обов'язки особи.

Правове положення особи в науці і нормативно-правових актах пов'язується з її правовим статусом. Доволі часто правовий статус особи ототожнюють з правами і свободами [25, с. 13]. По-суті категорії «правове положення» і «правовий статус» співпадають між собою визначаючи основні сторони юридичного буття індивіда, його взаємовідносини з державою. Якщо поняття «положення особи в суспільстві» визначається не лише правовими нормами, але й усіма іншими видами соціальних норм, і, таким чином, складає «суспільний статус», то «правовий статус особи» являє собою частину суспільного статусу, яка відноситься до якості особи у її зв'язках лише і саме з державою, а не з суспільством в цілому. Але статус людини характеризує одночасно і зв'язок з державно-організованим суспільством [30, с. 56]. Слід погодитися з думкою М.І. Матузова, що розділяти поняття правового статусу і правового положення немає особливої необхідності, оскільки полісемантичність, змістовне роздвоєння терміну не сприяє чіткому сприйняттю та аналізу однієї з ключових категорій правознавства [220, с. 265]. Класифікаційні системи правового статусу, які пропонуються вченими-правознавцями, є паралельно розташованими та сприяють більш глибокому пізнанню предмету дослідження. Так, Н.Я. Якимчук, аналізуючи дане питання, в частині стабільності цієї правової категорії, веде мову про традиційне виділення загального і спеціального правового статусу [282, с. 14]. Проте, слід підтримати позицію Ю.В. Стефанюк [212, с. 44] і доповнити наведену класифікацію виділенням ще індивідуального правового статусу, який дає змогу характеризувати динамічну сторону правовідносин.

Розглядаючи розмежування правового статусу, В.А. Патюліним було введено поняття «правовий модус», яке замінило термін «спеціальний правовий статус». Вченими неоднозначно було сприйнято таке нововведення. І якщо Р.П. Мазанкова та В.В. Ровний зауважують на позитивному ефекті такого введення, то М.І. Матузов [124, с. 194] та

О.Ю. Якимов [281, с. 7] більш вдалим вважають використання терміну «спеціальний статус». Як правильно зазначила О.Г. Белькова, поняття «загальний статус», «спеціальний статус», «індивідуальний статус» є однопорядковими, хоча й відрізняються змістом прав, які включають. Термін «спеціальний статус» виглядає логічнішим і органічнішим при диференціації статусів особи [7, с. 46]. На нашу думку, використання терміну «спеціальний статус» є більш прийнятним з точки зору законів логіки стосовно побудови категорійних рядів.

Зупинимося на дослідженні питання про відправні, принципові положення, які лежать в основі механізму реалізації конституційного права на звернення. Як правильно пише В.І. Козлов, норми-принципи – це правові приписи, які виражають і закріплюють принципи права. Останні являють собою звернуті до учасників суспільних відносин незаперечні, як правило, загального характеру вимоги, що відображають характеристику сутності окремих видів відносин і обумовлюють загальноспрямованість змісту права. Принципи права пронизують правову систему суспільства, законодавство, окремі його галузі і юридичну практику та характеризуються наступними ознаками: а) вони завжди виступають певним соціальним орієнтиром; б) вони виступають вимогами категоричного незаперечного характеру. Принципи права ні за яких підстав не можуть бути проігноровані, дії, що суперечать їм є незаконними. З принципів права не буває виключень; в) вони виступають як найбільш загальні вимоги. Сфера дії принципів права не обмежена [70, с. 134].

М.В. Скрябіна, досліджуючи право громадян на звернення в органи публічної влади, виокремлює наступні принципи: свобода подання звернень, добровільність, безоплатність, законність, доступність, демократичність, рівність [201, с. 112-113]. Існують позиції, коли система принципів охоплює і матеріально-правову сторону і процесуальну.

Роль означених принципових положень важко переоцінити. Зокрема такі базові принципи як справедливість, гуманізм, рівність [220, с. 149-150]

сприяють правильному застосуванню норм права, особливо коли мають місце відповідні прогалини.

Змістовне наповнення принципу всезагальності в кінцевому порядку зводиться до визначення суб'єкта конституційного права на звернення. Так, відповідно до статті 40 Конституції України закріплено, 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. Як бачимо, формулювання цитованої статті Основного Закону наділяє кожну фізичну особу відповідними правомочностями в аспекті реалізації цього конституційного права.

Важливим принциповим положенням є також свобода подання звернення. В межах даного принципу суб'єкти права на звернення самостійно вирішують питання щодо необхідності звертатися, щодо вибору предмету звернення, а також стосовно вибору його адресата. Винятки можуть стосуватися випадків, коли суб'єкт звернення зловживає наданим правом.

Принцип рівноправності унормований статтею 24 Конституції України. Так, відповідно до частини першої вказаної статті громадяни мають рівні конституційні права і свободи. Як бачимо, суб'єктом у даному випадку визначено саме громадян України. Проте статтею 21 Основного Закону передбачено основоположне правило, згідно з яким усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Системне тлумачення статей 21 і 40 Конституції України показує спрямовальну дію принципу рівноправності на усіх і кожного.

Важливе значення має принцип гласності. Цей принцип стосується відкритих, прозорих механізмів подання та розгляду звернень. З даним принципом тісно пов'язаний принцип об'єктивності розгляду звернень. Таким чином, викладені у зверненні відомості мають бути розглянуті об'єктивно та неупереджено.

Уся законодавчо визначена процедура подання і розгляду звернень має ґрунтуватися на принципі законності. Даний принцип пронизує усю правову матерію і означає неухильне виконання вимог законодавчих актів не лише з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, але й суб'єктами уповноваженими на подання звернень. Законність також означає верховенство закону і відповідність йому усіх нормативно-правових актів меншої юридичної сили.

Отже, на основі проведеного аналізу зауважимо наступне. Право на звернення є суб'єктивним конституційним правом, яке належить кожному і має у своїй структурній будові відповідні правомочності, що спрямовані на його реалізацію в окреслених межах. Дане право є відносним, невід'ємним, таким, що носить активний характер і у багатьох випадках слугує надійною гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод людини та громадянина. Для конституційного права на звернення важливого значення набуває категорія інтересу, що задовольняється засобами правового порядку.

2.2. Шляхи вдосконалення законодавчого регулювання права людини на звернення

Найбільш базові, вихідні положення права людини на звернення передбачені статтею 40 Конституції України. Проте з метою надійного, стабільного функціонування правових зв'язків у сфері реалізації означеного конституційного права, необхідною є наявність відповідного законодавчого регулювання цього конституційно-правового інституту. Саме законами визначаються найбільш важливі аспекти процедури подання та розгляду тих чи інших видів звернень. Більше того, закони визначають основні вектори розвитку правовідносин з приводу реалізації права людини на звернення. В.А. Соболев цілком слушно зазначає, що захищеність прав і свобод громадян передбачає постійне вдосконалення механізмів реагування на їх звернення з

боку органів державної влади різних рівнів та органів місцевого самоврядування. Це є одним з об'єктивних інтегральних індикаторів зрілості, зауважує вчений, й незворотності демократичних перетворень у державі [205, с. 192-193]. Названі науковцем механізми реагування на подані звернення, які необхідно удосконалювати, перш за все мають регулюватися на рівні законодавчих актів, прийнятих на розвиток конституційних положень.

Проблема законодавства про звернення полягає насамперед не в наявності широкої бази нормативно-правових актів різної юридичної сили, а у недосконалості системних зв'язків між ними. Так, доволі часто прийняття законодавчих актів відбувається вибірково, фрагментарно, без урахування діючих правил у цій сфері правових відносин. Проте, запропоновані зміни, або ж введені нові правові інститути повинні чітко та конструктивно вводитися до існуючої системи нормативно-правового опосередкування даних правовідносин.

Слід однозначно погодитися з М.В. Мархгейм та Д.О. Сергеевою у тому, що найпершим системоутворюючим елементом правового регулювання інституту звернень, виступає конституційний рівень, який закріпив базові положення цього правового інституту [120, с. 147]. Наступним системоутворюючим елементом правового регулювання конституційного права на звернення науковці називають спеціально-універсальний рівень, який представлений основним конституційним законом. Разом з тим, ще виділяється контекстно-законодавчий рівень, який містить норми правових актів, що регламентують окремі випадки подання різних видів звернень, визначають статус і повноваження адресатів звернень, а також доповнюють універсальний механізм розгляду звернень. Останнім названо бланкетний рівень, який наповнений правовими нормами, що не визначають процедури розгляду звернень, а містять посилання на інші нормативно-правові акти [120, с. 148-149].

Зосередимо увагу на аналізі основного нормативно-правового акту, який регулює конституційне право людини на звернення. Йдеться про Закон

України «Про звернення громадян», прийнятий 2 жовтня 1996 року [179] саме на розвиток норм Основного Закону. Вченими – представниками науки конституційного права наголошується на необхідності приділення особливої уваги конституційним законам, які розширюють, доповнюють, уточнюють положення статей Конституції. Такі законодавчі акти відносяться до однієї системи, яка об'єднана наступними принциповими положеннями: вони мають конституційну основу; єдиний родовий предмет відносин – право людини на звернення; надають видові характеристики звернень; встановлюють основні вимоги до звернень; закріплюють заборони при зверненні; встановлюють визначений порядок розгляду звернень; визначають відповідальність за порушення законодавства про звернення [277, с. 160-161]. Роль і значення конституційних законів у системі конституційного законодавства, пише А.Р. Крусян, значні, оскільки порівняно невеликий об'єм Конституції не дозволяє охопити своєю дією увесь спектр конституційних відносин, тоді як введення в законодавчу практику України конституційних законів як конституційно і законодавчо закріпленого, самостійного виду законів, дозволить створити перехідний приступець між Конституцією та іншими законами у реалізації конституційних положень [105]. Вченими пропонується поділяти конституційні закони на: 1) «названі» (органічні), необхідність яких прямо передбачена у нормах Конституції України; 2) «реформуючі закони», якими вносяться зміни або доповнення до чинної Конституції [199, с. 472; 106, с. 331].

Досліджуючи систему законодавчого регулювання конституційного права на звернення, науковці неодноразово зауважували про необхідність удосконалення законодавчого забезпечення реалізації цього правового інституту. Така модернізація, на думку В.А. Соболя, має відбуватись у два етапи: на першому слід добитися більш ефективного контролю над процедурою їх отримання, обліку, розгляду, перегляду правил діловодства, уніфікувати нормативну базу; на другому – вжити заходів щодо забезпечення прозорості всієї системи роботи зі зверненнями з використанням сучасних

інформаційно-комунікативних технологій. Ефективні механізми реагування на звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування передують створенню нової концепції соціально-управлінських взаємовідносин, що має знайти застосування на різних щаблях управління [205, с. 192-193]. Серед принципів недоліків Закону України «Про звернення громадян», зазначає В.А. Соболев те, що він регулює зовсім різні за своєю суттю правові явища – «пропозиції», «заяви», «скарги» [205, с. 188]. Але навряд чи можна вважати прийнятною таку позицію автора, адже і пропозиції, і заяви, і скарги є видовими явищами та об'єднані єдиним родовим об'єктом правового регулювання, яким виступає звернення. Отже, окреслена ситуація виглядає наступним чином: Конституція України оперує поняттям «звернення», тому логічним та обґрунтованим є те, що види даного конституційно-правового інституту розвиваються на рівні окремого конституційного закону, в якому регламентуються його видові елементи. Отже, категорія «звернення» має цілком очевидний збірний характер, саме тому її визначення, відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про звернення громадян», здійснюється через перелік означених видів та їх форм. І хоча визначення поняття «звернення» все ж не позбавлене недоліків, проте на цьому етапі нашого дослідження не сприймаємо твердження, що види звернень громадян не можуть бути об'єднані спільним предметом і регулюватися нормами одного нормативно-правового акту.

У частині висловлення своїх деяких критичних міркувань до визначення поняття звернення, що міститься у згаданому конституційному законі, не можна оминати увагою того факту, що звернення являє собою волевиявлення, яке проявляється (у певному своєму виді), відповідно до Конституції України, в оформленій вимозі управомоченого суб'єкта до зобов'язаного, з метою задоволення певного інтересу. Тому природним є те, аби термін «волевиявлення» віднайшов своє місце серед ознак категорії «звернення» у її дефінітивному визначенні. У тлумачному словнику термін волевиявлення означає виявлення людиною, народом власної волі [218,

с. 160]. Більше того, перелік видів звернень, що міститься у Законі, є виключним, а отже інші види звернень формально-юридично такими не вважаються, що не відповідає дійсності.

В.І. Крусс вірно зауважує, що стратегічно – з позицій конституційного праворозуміння – мета полягає у тому, щоб усі законодавчі положення, у тому числі дефініції (в широкому значенні елементів, які виражають ознаки правових явищ), були дійсно конституційними [104, с. 201]. Згідно зі статтею 40 Конституції право на звернення закріплене за усіма і кожним, проте вже сама назва Закону України «Про звернення громадян» не відповідає акту вищої юридичної сили, оскільки до суб'єктів направлення звернень відносить лише громадян України, чим фактично обмежується коло суб'єктів. Виходячи з логіки Закону України «Про звернення громадян», виключно громадяни України наділені правом на звернення. Проте, згідно з частиною першою статті 26 Основного Закону, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Разом з тим, беручи до уваги частину другу статті 8 Конституції, відповідно до якої норми Конституції України, є нормами прямої дії, робимо висновок, що конституційним правом на звернення наділені в тому числі й іноземні громадяни, з урахуванням встановлених винятків, які продиктовані принципом національного режиму. Так, наприклад, відповідно до частини першої статті 7 Закону України «Про громадські об'єднання» [179], засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації - 14 років. Проте, згідно з частиною першою статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» [181], членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах. Як бачимо,

іноземні громадяни можуть звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування з метою, у тому числі, реалізації права на об'єднання. Але, звертатися до відповідних суб'єктів з метою реалізації правомочностей щодо утворення або ж вступу до політичної партії, іноземець не може.

Закріплення конституційного права на звернення за усіма суб'єктами, повністю відповідає положенням принципу всезагальності, відповідно до якого будь-яка фізична особа володіє правом на звернення, за винятком випадків, що визначені законом.

Виходячи з аналізу норм Закону «Про звернення громадян», видно, що такі суб'єкти як громадські об'єднання, а також юридичні особи, не визначені Законом в якості окремого суб'єкта, що володіє правом на звернення. Хоча практика звернень юридичних осіб існує. У цій частині слід сказати, що право на звернення таких суб'єктів є похідним від права на звернення фізичних осіб. Така позиція була висловлена ще Рудольфом фон Ієрінгом у його роботі «Юридична техніка», де він писав, що юридична особа не є дестинатором прав, якими вона володіє, а дестинаторами є ті фізичні особи, які стоять позаду неї. Для них юридична особа є лише технічно необхідним представником (носієм права) [52, с. 75]. Головною відмінністю звернень юридичних осіб, а також громадських об'єднань від такого виду звернень, яким виступають звернення колективні, є те, що власне право на звернення у цьому разі належить виключно окремій юридичній особі або ж окремому громадському об'єднанню, а не кожному члену їх колективів. Тобто у даному випадку юридичні наслідки подання звернення будуть мати значення якраз для окремої юридичної особи чи громадського об'єднання як окремих суб'єктів.

При дослідженні питання про порядок подання і розгляду колективних звернень, можна зустріти твердження, що колективні звернення можуть подаватися до зобов'язаних суб'єктів лише з найбільш актуальних питань, які торкаються прав та свобод людини і громадянина, видання нормативно-

правових актів, які зачіпають права та свободи, або ж внесення змін до таких актів. Проте, беручи до уваги конституційно-правову регламентацію права на звернення, слід зауважити, що обмеження стосовно предмету колективного звернення відсутні. А тому погодитися з подібними твердженнями ми не можемо. Колективні звернення можуть бути подані з будь-яких питань, з метою задоволення колективного інтересу.

Базовий нормативно-правовий акт у сфері регулювання реалізації конституційного права на звернення, яким виступає Закон України «Про звернення громадян», не позбавлений інших недоліків. Так, у частині першій статті 1 передбачено, що 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. Якщо формально-юридично порівнювати склад зобов'язаних суб'єктів визначених цитованою статтею Закону із преамбулою цього ж акту, то стає очевидним їх неузгодження. Так, у тексті преамбули, якою визначено сферу дії даного Закону України, не знаходимо серед зобов'язаних суб'єктів органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності. З точки зору правил юридичної техніки, використання єдиної термінології, уніфікованих переліків є бажаним, тому означена вище ситуація потребує свого виправлення, шляхом внесення відповідних змін.

Більше того, у порівнянні з конституційною нормою (стаття 40 Конституції), коло зобов'язаних суб'єктів, які визначені Законом України «Про звернення громадян» є значно ширшим, ніж передбачено в Основному Законі. І дійсно, з метою реалізації своїх конституційних прав особа може звертатися не лише до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, але й до різного роду підприємств, установ, організацій, незалежно від їх форми власності, до громадських об'єднань. Як вважається, в тексті Конституційної норми необхідно передбачити усіх суб'єктів, які

зобов'язані прийняти і розглянути звернення, що є більш бажаним та обґрунтованим, ніж закріплення неповних переліків таких суб'єктів.

Як ми уже зауважували, Закон України «Про звернення громадян» не містить визначення поняття «право на звернення», у якому б були закріплені основні його ознаки та найбільш суттєві сторони цього правового явища. У частині першій статті 3 знаходимо лише дефініцію самої категорії «звернення», яка по-суті виступає інтерпретацією конституційної норми. Така ситуація не є прийнятною, а тому визначення права на звернення має віднайти своє місце в «тілі» цього базового нормативно-правового акту.

У 2015 році розглядуваний Закон було доповнено статтею 23-1 «Електронна петиція, порядок її подання та розгляду». Відповідно до цієї статті громадяни України можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Аналізуючи ці законодавчі новації, автори збірки «Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного десятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання)» [184, с. 62-94] відзначають, що названі вище зміни у частині запровадження електронної петиції, викликали чималий дослідницький інтерес зі сторони вітчизняної наукової спільноти. На думку більшості дослідників, петиції є індикатором виявлення настроїв як суспільства, так і уповноважених посадових осіб органів влади, оскільки в них порушуються важливі соціально неоднозначні питання. Проте однією з найголовніших проблем у цій площині є відсутність дієвого правового механізму її реалізації [184, с. 62-94]. З цього приводу наводяться позиції вчених таких як С.Г. Закірова [49], О.С. Леута [111], що існує загроза маніпуляції та популяризації електронних петицій, що може призвести до їх дискредитації як інструменту безпосередньої демократії. Як наслідок електронну петицію

необхідно удосконалити за наступними напрямками: спрощення інтерфейсу; необхідність нівелювання проблем стосовно порушення персональних даних; формування єдиного веб-порталу для всіх петицій. Більше того, такий веб-портал не лише акумулює роботу зі зверненнями, в частині подання колективних звернень, але й уніфікує вимоги до формування звернень та покращить контроль зовнішнього порядку за дотриманням процедури їх розгляду.

Дійсно слід погодитися, що електронні петиції мають суттєвий потенціал у частині реалізації колективними суб'єктами свого конституційного права на звернення, як і з тим, що механізм їх подання потребує суттєвого удосконалення. Слід зауважити, що запровадивши до правового поля питання, що стосуються порядку подання і розгляду електронних петицій, законодавець не дає визначення цього правового явища. Таке визначення, як вважається, має стосуватися наступних аспектів даної категорії: предмету звернення; форми; питань ініціатора електронної петиції; визначення кола зобов'язаних суб'єктів; особливої процедури подання і розгляду. У частині третій статті 5 Закону України «Про звернення громадян» містяться окремі аспекти цієї категорії. Більше того, електронна петиція визнана саме особливою формою колективного звернення. Відповідно до тлумачного словника форма є способом існування певної внутрішньої структури, зовнішнє вираження [218, с. 906]. Таким чином, формою у цьому разі може бути усна або ж письмова. Як наслідок, електронна петиція є видом письмового колективного звернення. Отже, у цій частині Закон «Про звернення громадян» (частина третя статті 5) також потребує відповідних уточнень.

Одним з найбільш важливих елементів конституційного права на звернення є його принципи, як вихідні, керівні начала, на яких базуються окремі норми і правові інститути. Л.С. Явич з цього приводу писав, що правові системи, які позбавлені керівних начал, є аморфними, такі, що легко піддаються ерозії, не володіють життєвою силою, страждають суттєвими

проблемами і відсутністю динамізму. Стабільні і чітко сформульовані принципи – одна із властивостей зрілості діючого права [280, с. 155]. Більше того, «наскрізне» значення для стратегії і тактики законодавчого опосередкування прав і свобод отримує конституційне узгодження номінальних, системоутворюючих принципів [104, с. 210]. Слід зауважити, що базовий законодавчий акт у сфері регламентації конституційного права на звернення не містить переліку принципів, на яких би ґрунтувалися усі правові норми, що стосуються цього права. Окремі питання, що стосуються вихідних начал конституційного права на звернення були нами висвітлені, але дослідження усього комплексу питань та усіх їх аспектів, все ж, потребують уваги вчених і окремого дослідження. Виокремленні у системну сукупність принципи конституційного права на звернення повинні бути відображені у Законі України «Про звернення громадян» до того ж в окремій статті.

Як ми вже зазначали, у питаннях удосконалення нормативно правової бази у сфері права на звернення, є відсутнім комплексний підхід. Це, на нашу думку, є головним недоліком. Адже лише таким чином, з використанням всього арсеналу засобів юридичної техніки, можна цілісно, а не фрагментарно вирішити означену проблему, усунути наявні колізії та прогалини.

У цьому контексті слід також зауважити, що у Плані законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженому Постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-ІХ [180], не передбачено розроблення та внесення на розгляд парламенту законопроектів, які б стосувалися нормативно-правового регулювання порядку подання та розгляду звернень.

Вирішення деяких питань передбачено Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки [183].

Метою стратегії є створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Констатується, що взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та бюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри. Недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Для розв'язання окреслених проблем передбачається створення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема шляхом запровадження ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями.

Крім того, слід відмітити, що нині на розгляді Верховної Ради України перебуває декілька законопроектів, якими пропонується внесення змін до діючого законодавства про звернення. Зупинимося на дослідженні та науково-правовому аналізі деяких із цих законопроектів.

Так, проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо реалізації конституційного права на звернення особами, які визнані судом недієздатними» (реєстраційний №1186 від 29 серпня 2019 року) забезпечується реалізація конституційного права на звернення означеними суб'єктами цього конституційного права. Авторами пропонувалося внести зміни до частини другою статті 8, і, таким чином, виключити правило, згідно з яким не розглядаються звернення осіб, визнаних судом недієздатними; а також виключити положення частини четвертої

статті 16, згідно з яким право на звернення зі скаргою в інтересах недієздатних осіб надається лише їх законним представникам.

Проте на момент подання законопроекту, названі вище положення статей 8 та 16 Закону, відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними) [240], визнані неконституційними. Таким чином, законопроектом пропонувалося виключити норми, які втратили свою чинність. Адже на підставі частини другої статті 152 Конституції України закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

З цього приводу Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 [237] зазначив, що додаткове визначення у рішеннях, висновках Конституційного Суду України порядку їх виконання не скасовує і не підміняє загальної обов'язковості їх виконання. Незалежно від того, наявні чи відсутні в рішеннях, висновках Конституційного Суду України приписи щодо порядку їх виконання, відповідні закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані за цими рішеннями неконституційними, не підлягають застосуванню як такі, що втратили чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність (абзац шостий пункту четвертого мотивувальної частини). Більше того, згідно з абзацом другим пункту сьомого мотивувальної частини іншого свого Рішення у справі про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці від 8 червня 2016 року № 4-

рп/2016 [244], Конституційний Суд України зауважив, що закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, не можуть бути прийняті в аналогічній редакції, оскільки рішення Конституційного Суду України є «обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені» (частина друга статті 150 Конституції України). Повторне запровадження правового регулювання, яке Конституційний Суд України визнав неконституційним, дає підстави стверджувати про порушення конституційних приписів, згідно з якими закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України).

Відповідно до частини другої статті 150 Конституції України рішення та висновки Конституційного Суду України є остаточними і обов'язковими до виконання. Обов'язок виконання рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції України, яка має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів (пункти 3, 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000).

Це виключає можливість органу державної влади, у тому числі парламенту, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб відтворювати положення правових актів, визнаних Конституційним Судом України неконституційними, крім випадків, коли положення Конституції України, через невідповідність яким певний акт (його окремі положення) було визнано неконституційним, у подальшому змінені в порядку, передбаченому розділом XIII Основного Закону України (абзаци другий, третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті

10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33-1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010 [235]).

Проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо умов розгляду звернень» (реєстраційний № 2480 від 21 листопада 2019 року) передбачалося покращити умови подання звернень громадян, оскільки, як зауважується авторами законопроекту, у переважній більшості випадків громадяни звертаються до тих державних органів, компетенцією яких вирішення порушених питань не передбачено, розгляд цих звернень у багатьох випадках є формальним внаслідок їх надзвичайно великої кількості. Внаслідок викладеної ситуації, спотворюються функції та безпосередні обов'язки державних органів, які покликані відповідно до діючого законодавства, зокрема, приділяти належну увагу законотворчому процесу та удосконаленню чинного законодавства.

Так, пропонувалося внести зміни до частини першої статті 1 Закону України «Про звернення громадян» і, таким чином, передбачити правову можливість звернення виключно з питань віднесених законодавством до сфери компетенції, якщо адресатами звернень виступають органи державної влади чи місцевого самоврядування; з питань віднесених до кола функціональних обов'язків, якщо адресатами є посадові особи названих органів; з питань, що стосуються статутної діяльності, якщо серед адресатів звернення є громадські об'єднання, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, або засоби масової інформації. Відповідно якщо звернення направлене адресату, який не має повноважень на вирішення порушених питань, пропонується, згідно з внесеними змінами до статті 5 Закону, повертати його заявникові з роз'ясненнями без розгляду по-суті, не пізніше як через десять днів від дня його отримання. Також пропонувалося виключити частину третю статті 7, яка визначає порядок, коли протягом п'яти днів звернення пересилається за належністю, якщо питання порушенні

в ньому не належать до повноважень адресата. Змінами до частини другої статті 8 Закону, пропонується не розглядати звернення, які є очевидно беззмістовними або ж стосуються питань, що не охоплені повноваженнями адресатів. Вочевидь запропоновані зміни звужують обсяг конституційного права людини на звернення, а відповідно до частини третьої статті 22 Конституції України, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо приведення його норм у відповідність до рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018» (реєстраційний № 2480-1 від 11 грудня 2019 року) пропонувалося з метою розширення на законодавчому рівні переліку прав та вимог до звернень громадян, які адресуються до органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо, змінити відповідні статті Закону.

Так, пропонувалося змінити термін пересилання звернення за належністю з п'яти днів на три дні. Проте, чи є означене скорочення терміну обґрунтованим і таким, що призведе до розширення обсягу права на звернення, а не лише формалізує цей процес, викликає серйозні сумніви.

Стосовно забезпечення права на звернення осіб, визнаних судом недієздатними, шляхом внесення змін до частини другої статті 8 Закону, і, таким чином, начебто забезпечення виконання рішення Конституційного Суду України, то ми вже висловлювали своє бачення з аналогічного приводу.

Як бачимо, запропоновані законопроекти викликають обґрунтовані зауваження, а відповідні зміни є лише частковими і безсистемними. Законопроектна робота над удосконаленням норм конституційного Закону України «Про звернення громадян» має здійснюватися шляхом системного підходу. Лише таким чином можна не фрагментарно, а комплексно вирішити поставлені задачі, усунути прогалини та колізії, забезпечити дійсну і повну

реалізацію приписів Основного Закону України в частині регламентації права на звернення.

Таким чином, в результаті проведеного дослідження проблемних питань законодавчого регулювання конституційного права на звернення, слід зробити наступні висновки. Основний, базовий законодавчий акт, яким виступає Закон України «Про звернення громадян», потребує суттєвого удосконалення. Викладене стосується перш за все визначення сфери його дії в частині реалізації права на звернення уповноваженими суб'єктами, а також закріплення кола зобов'язаних суб'єктів даного права. Потребує свого нормативного закріплення власне система суб'єктів права на звернення, яка б відповідала сучасним реаліям.

Слід також зауважити про відсутність в тексті означеного Закону нормативних дефініцій багатьох правових категорій, які в ньому використовуються. Йдеться передусім про необхідність закріплення правової дефініції самого права на звернення, визначення поняття звернення з урахуванням категорії волевиявлення, визначення поняття електронна петиція, тощо.

У Законі має бути приділена особлива увага унормуванню системи принципів вихідних положень конституційного права на звернення. Визначення у статті 3 Закону закритого переліку видів звернень не відображає їх усієї цілісної сукупності, що не можна визнати прийнятним.

2.3. Питання права на звернення у практиці Конституційного Суду України

Становлення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави вимагає, поряд з іншим необхідність функціонування спеціалізованого органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України. За влучним твердженням В.П. Тихого,

необхідною ознакою демократичної, соціальної, правової держави є здійснення судової конституційної юрисдикції, сутність якої полягає в юридичній перевірці судом правових актів вищих органів держави на відповідність Конституції і визнанні їх у разі неконституційності нечинними [225, с. 151]. Таким чином, головне соціальне призначення Конституційного Суду України – гарантування верховенства права і Конституції України, захист прав і свобод людини, розв’язання юридичних (конституційно-правових) спорів (суперечок, конфліктів) між більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України і опозицією, між законодавчою і виконавчою гілками влади, бути їх правовим арбітром і протипагою можливого зловживанню ними своїми повноваженнями [226, с. 178].

Питання, що пов’язані із забезпеченням прямої дії норм Основного Закону, відповідно до частини третьої статті 8, в розрізі гарантування прав і свобод людини та громадянина виступають одним з найважливіших напрямків державної політики. Саме завдяки функціонуванню Конституційного Суду України реального змісту набули положення Конституції проте, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави (частина друга статті 3).

Відповідно до статті 147 Основного Закону Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції. Діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов’язковості ухвалених ним рішень і висновків.

Повноваження даного органу визначені частиною першою статті 150 Основного Закону. Згідно з пунктом першим частини першої вказаної статті

Конституційний Суд вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки; а також здійснює офіційне тлумачення Конституції України (пункт другий частини першої статті 150).

Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII від 02 червня 2016 року були внесені зміни до Конституції, які стосувалися правового статусу органу конституційної юрисдикції. Означені зміни, пише Т.М. Мілова, були спрямовані на посилення авторитету Конституційного Суду України, закріплення юридичної сили актів Суду та встановлення відповідальності посадових осіб за їх невиконання. Разом з тим автор називає ключові причини, що призвели до послаблення авторитету Конституційного Суду, і стосуються саме змісту та реалізації рішень органу конституційної юрисдикції: формально-догматичний характер і політична заангажованість багатьох рішень Конституційного Суду України; зростання їх кількості; невиконання більшості рішень єдиного органу конституційної юрисдикції, тощо. Ця проблема стала віддзеркаленням вітчизняного рівня правової культури щодо виконання кожним громадянином і представником державної влади рішень судів взагалі та рішень Конституційного Суду України зокрема [136, с. 57].

У частині вирішення питання про підвищення ролі Конституційного Суду стосовно забезпечення реалізації прав і свобод людини, представниками науки конституційного права пропонувалося надати цьому органу право самостійно приймати рішення про ініціювання процедури конституційного судочинства, а також право тимчасово призупиняти дію нормативно-правових актів, конституційність яких оспорується, до моменту прийняття Судом остаточного рішення. Проте, вказані пропозиції викликають зауваження. Наприклад, видається незрозумілою пропозиція стосовно наділення Суду правом призупинення правових актів, які

оспорюються, на час розгляду питання про їх конституційність. Адже, до моменту вирішення питання по-суті, презюмується, що нормативно правовий акт є таким, що відповідає приписам Основного Закону, а тому до моменту розгляду призупиняти дію акту є невірним. Більше того, призупиняти дію акту в цілому, якщо заперечується конституційність окремих його положень, також є нелогічним.

Внесеними змінами до Конституції України було запроваджено новий правовий інститут, яким виступає конституційна скарга. Таким чином, відповідно до статті 151-1 Конституції Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано. Як бачимо, механізм подання конституційної скарги є дещо ускладненим. Так, право на її подання виникає з моменту, коли особа використала усі національні захисні способи. Слід зауважити, що у наукових колах відсутня одностайність сприйняття саме такого засобу захисту як конституційна скарга. Ще в 2010 році М.М. Гультай у своєму дослідженні писав, що оскільки в Україні інститут конституційної скарги є відсутнім, то питання щодо його впровадження обговорюється в контексті як встановлення додаткових гарантій захисту гарантій захисту прав і свобод людини, так і удосконалення роботи Конституційного Суду України [32, с. 114]. Необхідність введення в Україні цього інституту підтримують П.Б. Євграфов [41, с. 2], А.О. Селіванов [198, с. 147], С.В. Шевчук [275, с. 23-26; 274, с. 17], та інші. Інші автори, як стверджує М.М. Гультай, обережніше підходять до цього питання [32, с. 114]. І дійсно, П.М. Ткачук не вважає відсутність інституту конституційної скарги прогалиною в законодавстві, адже вона компенсується можливістю конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України [230, с. 129].

Далі вчений робить однозначний висновок стосовно того, що практика Конституційного Суду України свідчить про ефективність захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина за відсутності інституту конституційної скарги у процесі здійснення конституційного правосуддя. Що ж до безпосереднього захисту прав і свобод, то це завдання вирішується судами загальної юрисдикції, які у процесі розгляду конкретних справ мають для цього більше можливостей, передбачених законодавством [32, с. 121-122]. Отже, конституційна скарга в якості додаткового засобу захисту конституційних прав і свобод, та маючи ускладнений механізм подання, не може однозначно сприйматися як позитивний момент в площині означеного механізму захисту.

Названими вище змінами, серед іншого, скасовано пункт другий частини першої статті 150 Конституції України, в якому передбачалося повноваження Конституційного Суду щодо здійснення офіційного тлумачення законів України. Досить критично з цього приводу висловився О.І. Радченко, який зазначив, що підхід законодавця стосовно виключення корисних норм, може бути оцінений, м'яко кажучи, неоднозначно. Після набуття чинності внесених змін, відповідні повноваження Конституційного Суду щодо тлумачення законів України, з невідомих причин зникли. Відтак функція офіційного тлумачення була необґрунтовано усічена до можливості давати офіційне тлумачення виключно положень Основного Закону і не більше [186, с. 675]. Далі вчений висловився стосовно того, що після введення інституту конституційної скарги, і разом з цим скасування інституту звернень громадян до органу конституційної юрисдикції з проханням дати офіційне тлумачення законів України, вищій законодавчий орган фактично залишив без змін загальну кількість правових можливостей громадян у сфері захисту своїх прав і законних інтересів за допомогою Конституційного Суду України [186, с. 675]. Ми не можемо не погодитись з такою позицією науковця, адже при наявності ситуації неоднозначного розуміння того чи іншого положення акту, яким регламентовано основні

правові зв'язки між суб'єктами, громадяни мали реальну можливість звернення до органу конституційної юрисдикції за офіційним тлумаченням змісту норм закону, який не просто давав офіційне тлумачення, але й закріплював у своєму інтерпретаційному акті певну виважену правову позицію.

Питання, яке викликає дискусію вчених-конституціоналістів, полягає у визначенні юридичної природи актів Конституційного Суду України. Передусім викладене стосується визначення того, чи слід відносити дані акти до категорії нормативно-правових, а також чи є вони таким чином джерелами права. А.М. Івановська стверджує, що практична діяльність Конституційного Суду України свідчить про те, що його рішення мають нормативний характер, здатні породжувати певні правові наслідки і спрямовані на регулювання певних суспільних відносин [53, с. 43]. С.С. Калинюк також зауважує, що аналізуючи реальний вплив Суду на відносини в державі, можна зробити висновок, що його акти мають нормативний, регулювальний характер і так створюють відповідні правові наслідки, а також спрямовані на врегулювання відносин, які складаються в державі та суспільстві. Ураховуючи нормативний вплив актів органу конституційної юрисдикції, можна розглядати його рішення й у контексті інших нормативних актів, зокрема законів, підзаконних нормативних актів. Далі автор, зробивши висновок, що природа актів Суду не дає змоги розцінювати їх саме в ієрархічній стандартній піраміді актів законодавчої та виконавчої гілок влади [56, с. 5], цитує В.М. Кампо [61, с. 112] у тому, що акти Суду знаходяться вище за закони, оскільки останні можуть бути скасовані Конституційним Судом. І, таким чином, місце актів Конституційного Суду знаходиться після Конституції у загальній ієрархії нормативних актів в державі. Сам факт відміни законодавчого або управлінського документа, пише Ж.І. Овсепян, що здійснюється органами конституційної юрисдикції – це акт нормативного рівня, причому такий, що стоїть вище відмінюваного закону (постанови), яку б юридичну силу він не мав [153, с. 119].

Іншими вченими навпаки заперечується юридична природа актів органу конституційної юрисдикції в якості нормативно-правових. Так, Т.О. Цимбалістий наголошує, що без сумніву акти Конституційного Суду України є правовими актами, адже приймаються вони органом, спеціально на те уповноваженим Конституцією, з дотриманням встановлених форми і процедури, є обов'язковими до виконання на території України. Беручи до уваги розуміння нормативно-правових актів в загальній теорії права, автор робить висновок, що саме це стає підставою підтримувати нормативно-правову природу рішень Конституційного Суду в справах про офіційне тлумачення Конституції і законів України, адже таке тлумачення є способом конкретизації норм [259, с. 157]. Проте зазначає, що рішення і висновки Конституційного Суду України не можуть мати характеру нормативно-правових актів, які здатні активно регулювати суспільні відносини. Рішення Конституційного Суду про визнання правових актів чи окремих їх положень неконституційними, що тягне їх скасування, зближує дані акти з нормативно-правовими. Утім, така схожість обмежується лише так званими «негативними» повноваженнями або «негативною» правотворчістю Конституційного Суду України. Він уповноважений лише визнавати неконституційними певні акти, але аж ніяк не створювати нові чи змінювати чинні норми права [259, с. 157; 258, с. 48]. В.П. Тихий також наголошував, що рішення Конституційного Суду України про нормативне тлумачення – це інтерпретаційний акт. Воно має нормативний зміст, оскільки містить норми-роз'яснення, але не є нормативно-правовим актом. Адже головною функцією останніх є встановлення нових норм права, відміна або зміна раніше діючих. Такої функції, такої якості рішення Конституційного Суду України про нормативне тлумачення не мають [224, с. 67]. Зауважимо, що вперше термін «інтерпретаційний акт» було введено П.О. Недбайлом. У своїй роботі вчений виділяв дані акти в окрему групу поряд з нормативними і індивідуальними актами [141, с. 60].

Р.С. Мартинюк, цитуючи В.М. Шаповала, заперечує нормативно-правову природу актів Конституційного Суду на основі аналізу принципу поділу влади. Він зокрема пише, що визнання за актами органу конституційної юрисдикції нормотворчого характеру, насамперед, за його рішеннями та висновками про офіційне тлумачення Конституції України неможливе з огляду на принципи, текстуально відтворені в самому Основному Законі України, насамперед, принцип поділу влади (на законодавчу, виконавчу і судову). Визнання за рішеннями і висновками Конституційного Суду України нормотворчої природи фактично призвело б до того, що він був би поставлений над усім державним механізмом і навіть над самою Конституцією України [119, с. 4]. В.Й. Данко, з посиланням на норми Основного Закону, вказує, що немає підстав вважати Конституційний Суд України суб'єктом нормотворчості у його класичному розумінні [35, с. 14].

Не вдаючись до наукової дискусії зауважимо, що акти Конституційного Суду не є за своєю природою нормативно-правовими. Навіть при поверховому аналізі стає очевидним, що такі акти не містять правових норм і не регулюють правові відносини. Зазначені акти слід вважати інтерпретаційними, оскільки вони допомагають пізнати внутрішній зміст певної правової норми. І саме така норма підлягатиме застосуванню, а не відповідна правова позиція, що міститься в акті органу конституційної юрисдикції. Більше того, орган конституційної юрисдикції у абзаці третьому пункту другого мотивувальної частини свого рішення у справі про тлумачення закону України «Про вибори народних депутатів України» № 3-рп/1998 від 25 березня 1998 року [243], вказав, що заповнення прогалин у законах, окремі положення яких Конституційним Судом України визнані неконституційними, не належить до його повноважень. Згідно зі статтею 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Виходячи з цього і відповідно до частини другої статті 19 Конституції України вирішення зазначених

питань є прерогативою органу законодавчої влади – Верховної Ради України. У іншому своєму рішенні у справі про бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік № 7-рп/1998 від 2 червня 1998 року [238] Конституційний Суд визначив, що відповідно до статті 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України. Це означає, що згідно з принципом поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, здійснення їх органами своїх повноважень у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6 Конституції України) приймати закони в Україні повноважна тільки Верховна Рада України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України) (абзац перший пункту четвертого мотивувальної частини).

Ще одне питання, яке потребує уваги та наукового аналізу, стосується визначення сутності правових позицій Конституційного Суду України, що має неабияке значення для визначення сутності конституційного права на звернення. Слід зауважити, що в українському законодавстві визначення даного терміну відсутнє, але в рішеннях Конституційного Суду використовується. Поняття «правова позиція» може вживатися у багатьох значеннях: в якості загальнотеоретичного феномену, і як правова позиція судді, адвоката, загалом юриста, тощо. У своєму дослідженні Р.Р. Рева зазначає, що правові позиції розглядають в якості: «квазіноорми»; правового уявлення; результату тлумачення; явища правової дійсності; прецеденту тлумачення; «юридичної конструкції»; особливого виду преюдиції; принципу вирішення однорідних справ, тощо [188, с. 39].

Т.О. Цимбалістий зауважує, що правова позиція Конституційного Суду України – це не лише остаточний варіант його рішення (у широкому розумінні, а й система правових аргументів, які використовувалися для його обґрунтування, уявлення Конституційного Суду про сутність розглядуваної ним проблеми та висновки, до яких він доходив під час її вирішення [257, с. 153]. П.М. Ткачук визначає правові позиції як результат інтерпретаційної

діяльності Конституційного Суду України у формі висновків, роз'яснень, правоположень, доктрин, у яких містяться тлумачення неявного змісту закону, правова оцінка або правове визначення, сукупність правових уявлень і знань щодо вирішення конкретної ситуації, які є обов'язковими для всіх суб'єктів правовідносин [231, с. 21].

На системних якостях правових позицій Конституційного Суду України також наголошують такі вчені як О.В. Кравчук [102, с. 189], Г.О. Христова [254, с. 14], зазначаючи, що таке тлумачення відбувається за певною системою. Однак у цьому питанні слід погодитися з позицією В.А. Овчаренко, що ключовим поняттям теорії систем і визначальною властивістю будь-якою системи є її цілісність. Ідея цілісності сприймається як вираження унікальної властивості єдності, остаточної неподільності на будь-які множини й елементи станів реальності. Натомість практика свідчить, що правові позиції, сформульовані в актах Конституційного Суду, цілісної системи не створюють. Навпаки, вони екстрагуються з «материнського акта», набувають властивостей самостійних новел, що використовуються за необхідністю, які, наприклад, Конституційний Суд України застосовує, як правило, на власний розсуд, тобто не системно [154, с. 65]. Означений висновок дійсно впливає з аналізу актів органу конституційної юрисдикції, за результатами якого стає зрозумілим факт відсутності системних якостей правових позицій Суду у цих актах. Аналізуючи далі сутнісні ознаки правових позицій, вчений слушно зазначає, що у багатьох публікаціях правові позиції Конституційного Суду України визначаються такими, що формулюються ним виключно при вирішенні питань конституційності законів або інших правових актів, або навпаки – виключно в актах щодо тлумачення Конституції та законів України. Проте означене, є докорінно неправильним, оскільки суперечить одному з основних принципів діяльності органу конституційної юрисдикції, за яким вирішення питання конституційності та тлумачення положень правових актів є взаємопов'язаними складовими судового конституційного контролю. Згідно з

правилами юридичної герменевтики для вирішення питання конституційності норми потрібно визначити її зміст, тобто протлумачити. В свою чергу Конституційний Суд України, виходячи з принципу верховенства права, не може тлумачити неконституційну норму, тобто тлумаченню правової норми передуює визначення її конституційності. До того ж правові позиції Конституційного Суду України можуть формуватися при розгляді справ з будь-яких питань, вирішення яких належить до його повноважень, у тому числі й щодо надання висновку про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроектів про внесення до неї змін, дотримання конституційної процедури імпічменту глави держави тощо. Автор зазначає, що можна погодитися з тим, що не слід відносити до правових позицій Конституційного Суду України дослівний виклад у його актах положень Основного Закону держави. Водночас слід виходити з того, що посилання, навіть дослівне, в акті органу конституційної юрисдикції на положення закону або іншого правового акта як обґрунтування остаточного рішення у справі є де-факто визнанням конституційності цього положення. Конституційний Суд України не тільки не може, як зазначалося вище, тлумачити неконституційні правові норми, а й навіть посилатися на норми, що містять ознаки неконституційності. Згідно з законодавством у разі виявлення у ході розгляду справи з питань, що належать до його компетенції, ознак неконституційності закону або іншого правового акта Конституційний Суд України зобов'язаний у цьому ж провадженні вирішити питання про конституційність цього акта в цілому або його окремих положень [154, с. 65-66].

Вченими-конституціоналістами визначаються найбільш сутнісні характеристики такого правового явища як «правова позиція». Вказані характеристики мають відображати основні ознаки даної категорії. Заслуговує на увагу визначення найбільш істотних ознак надане М.В. Бондарь. Так, науковець до названих ознак правових позицій відносить наступні: мають підсумково-узагальнюючий характер, тобто складають

«юридичну квінтесенцію прийнятого судового рішення», визначають внутрішній зміст рішень Конституційного Суду; мають оціночну, аксіологічну природу, адже в них знаходять вираження ставлення Конституційного Суду не тільки до правової норми, щодо якої подано запит, але й до змісту соціальних відносин, що знаходяться в її основі; є результатом тлумачення конкретних положень законодавства, підсумок з'ясування конституційного сенсу положень, що розглядаються Конституційним Судом в межах його повноважень; у своїй основі мають концептуальний характер, оскільки вони не тільки дають відповідь на питання про конституційність правової норми (за принципом «так» або «ні»), а й пропонують конституційно-правові рішення соціальних суперечностей і конфліктів, що розглядаються; мають загальний характер та є юридично обов'язковими, причому юридична сила правових позицій Конституційного Суду не поступається юридичній силі його рішень [15, с. 60-61]. І, справді, виокремлені автором ознаки найбільш повно відображають сутнісні характеристики досліджуваного явища.

Розглядаючи роль і значення правових позицій Конституційного Суду для становлення і розвитку доктрини конституційного процесу, Х.В. Приходько визначає правові позиції у широкому і вузькому значенні. У широкому значенні інститут правових позицій Конституційного Суду України охоплює правові позиції, сформовані та сформульовані Конституційним Судом України колегіально в прийнятих ним актах і конституційними суддями України одноособово, викладеними як їх окремі думки. З урахуванням того, що окрема думка судді Конституційного Суду України є додатком до акта Суду, а значить є його складовою частиною, правові позиції Конституційного Суду України і позиції конституційних суддів є функціонально взаємопов'язаними, взаємообумовленими, взаємодоповнюючими, але різними за юридичною силою. У вузькому значенні правові позиції Конституційного Суду України слід розуміти як систему концептуальних послідовних взаємоузгоджених висновків,

правоположень, умовиводів, аргументів і заперечень Конституційного Суду України, сформульованих на підставі Конституції і законів України та з урахуванням загальноновизнаних правових цінностей, конституційних принципів і міжнародних правових стандартів. Ці позиції Конституційний Суд України приймає колегіально у межах конституційно і законодавчо визначених повноважень та в порядку конституційного провадження [174, с. 53-54]. Оскільки акти Конституційного Суду виступають в якості інтерпретаційних, то й правові позиції природно є результатом такого інтерпретаційного процесу, результатом офіційного тлумачення правових актів. Значення правових позицій для розвитку теоретичних і практичних засад конституційного права важко переоцінити.

Отже, усе вищевикладене, що стосується правової природи актів Конституційного Суду України, дає чітке розуміння про їх вплив на регулювання суспільних відносин. Це без сумніву стосується й механізму реалізації конституційного права на звернення. З цього приводу А.С. Головін пише, що рішення Конституційного Суду України мають суттєвий вплив на процес дотримання правового порядку в державі, вони поширюють свою дію на необмежене коло суспільних відносин, а викладені в них правові позиції стають частиною мотивації відповідних рішень судів загальної юрисдикції [27, с. 65].

Наразі ж зупинимося на аналізі окремих рішень Конституційного Суду на предмет виявлення його правових позицій, які сприятимуть кращому пізнанню сутності конституційного права на звернення.

Так, у пункті четвертому рішення Конституційного Суду у справі про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху № 23-рп/2010 від 22 грудня 2010 року [233], закріплено, що конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод людини (статті 1, 3, частина друга статті 19 Основного Закону України). Конституція України визначає основні права і

свободи людини і громадянина та гарантії їх дотримання і захисту, зокрема: права і свободи людини і громадянина, закріплені в Конституції, не є вичерпними; конституційні права і свободи не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (стаття 22); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24); конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64).

А вже визначення таких важливих правових категорій як «скасування конституційних прав і свобод», «звуження змісту та обсягу прав і свобод», «обсяг прав людини» та деяких суміжних понять надано у абзаці четвертому пункту 5.2. рішення Конституційного Суду у справі про постійне користування земельними ділянками № 5-рп/2005 від 22 вересня 2005 року [234]. Таким чином, інтерпретуючи основні ознаки вказаних категорій у контексті конституційного права на звернення, отримуємо наступні визначення: скасування конституційного права на звернення – це його офіційна (юридична або фактична) ліквідація; звуження змісту та обсягу структурних елементів конституційного права на звернення являє собою їх обмеження; визначальними поняття змісту права на звернення є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення її потреб; обсяг правомочностей як структурних елементів права на звернення – це сутнісна властивість, що виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені у структурі цього права, що не є однорідними і загальними; загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена.

Принцип верховенства права, який пронизує усю правову матерію та безумовно має важливе значення для розуміння конституційного права на звернення, відображено в якості правової позиції у рішенні вищого органу конституційної юрисдикції у справі про призначення судом більш м'якого

покарання № 15-рп/2004 від 2 листопада 2004 року [236]. Так, в абзаці другому, третьому підпункту 4.1. пункту 4 зауважено, що на підставі частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

Цікавою, з точки зору визначення змісту законодавства (у тому числі й щодо регламентації конституційного права на звернення), є правова позиція Суду, яка викладена у його рішенні у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1222» № 28-рп/2009 від 28 жовтня 2009 року [239], відповідно до якої закріплення в Основному Законі України принципу верховенства права,

невідчужуваності й непорушності прав і свобод людини і громадянина, гарантій їх здійснення та захисту визначає зміст законів, інших нормативно-правових актів, які повинні прийматися на основі Конституції і відповідати їй (частина друга статті 8). Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19 Конституції України).

Принцип правової визначеності як один з елементів верховенства права, в частині аналізу можливості правового обмеження конституційних прав, що, разом з тим, стосується і права на звернення, знаходимо в рішенні Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» № 17-рп/2010 від 29 червня 2010 року [241]. Так, відповідно до підпункту 3.1. пункту третього цього рішення в Україні визнається і діє принцип верховенства, що вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинно базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки.

Ще більш детально йдеться про обмеження конституційних прав і свобод у правовій позиції Конституційного Суду в рішенні у справі за

конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» № 1-р(І)/2020 від 22 січня 2020 року [246]. Так, у рішенні зокрема передбачено, що згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права.

Конституційний Суд України також зазначив, що під правомірним обмеженням конституційних прав і свобод людини і громадянина слід розуміти передбачену Конституцією України можливість втручання держави за допомогою юридичних засобів у зміст та обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина, яке відповідає вимогам верховенства права, потрібності, доцільності та пропорційності у демократичному суспільстві; метою такого обмеження є охорона основоположних цінностей у суспільстві, до яких належать, зокрема, життя, свобода та гідність людини, здоров'я і моральність населення, національна безпека, громадський порядок.

В іншому своєму рішенні Конституційний Суд України визначив, що пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо. Законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст. Закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються лише у частині, що не суперечить Конституції України [242].

Отже, хоча й проаналізовані рішення Конституційного Суду України безпосередньо не присвячені правовій регламентації конституційного права людини на звернення, проте правові позиції вказаного органу мають неабияке значення, у площині системного тлумачення норм Конституції України, для правильного розуміння саме цього права.

Про неможливість нормативного обмеження права на звернення йдеться у абзаці сьомому підпункту 3.7. пункту третього рішення Конституційного Суду у справі про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України № 26-рп/2009 від 19 жовтня 2009 року [245], відповідно до якого заборона звертатися до ЦВК зі скаргами, що стосуються підготовки і проведення виборів Президента України, у день голосування і наступні дні виборчого процесу, розглядати ЦВК такі скарги передбачена всупереч приписам статті 40 Конституції України, згідно з якою 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 її органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. За статтями 22, 64 Основного Закону України це право гарантується і не може бути обмежене.

У 2018 році до Конституційного Суду України звернувся Уповноважений Верховної Ради України з прав людини з клопотанням визнати неконституційними положення частини другої статті 8 Закону України «Про звернення громадян», відповідно до якої звернення осіб, визнаних судом недієздатними, не розглядаються, а також положення другого речення частини четвертої статті 16, згідно з яким скарга в інтересах недієздатних осіб подається їх законними представниками. Оспорюванні положення Закону, на думку суб'єкта права на конституційне подання встановлюють обмеження для осіб, визнаних судом недієздатними, у реалізації передбаченого статтею 40 Конституції права на звернення. Вирішуючи зазначене питання Конституційний Суд якраз і виходив із

сутності своїх правових позицій, котрі були викладені з інших питань, проте мають своє вагоме значення при вирішенні питань порушених у поданні. Конституційний Суд зазначив, що системний розгляд положень статті 40 Конституції України у взаємозв'язку з положеннями її статей 21, 23, частини другої її статті 24 дає підстави стверджувати, що визначене у названій статті право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів належить усім – кожній людині (будь-якому громадянину України, іноземцю, особі 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. Як наслідок, закріплений статтею 40 Конституції України інститут права на звернення має комплексний характер. Його утворюють 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. Звертається увага, що стаття 40 Конституції України не передбачає можливості обмеження права кожної людини на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [240].

Визнання фізичної особи судом недієздатною не означає автоматичного позбавлення її правоздатності – здатності мати права та обов'язки у відповідних сферах правовідносин, у тому числі передбаченого статтею 40 Конституції України права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Таким чином, реалізація особою визначеного у статті 40 Конституції України права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб являє собою заснований на осмисленому волевиявленні її акт вступу у правовідносини (шляхом

особистого звернення чи направлення письмового звернення за передбаченими законом правилами компетенції, із зазначенням у ньому прізвища, ім'я, по батькові, місця проживання, викладенням суті порушених питань, підписаного та складеного відповідно до вимог, закріплених у статті 5 Закону) із зазначеними суб'єктами публічної влади для досягнення певної мети. Щоб звернення за формою та змістом відповідало вказаним вимогам Закону, суб'єкт звернення при реалізації названого права має усвідомлювати значення своїх дій та керувати ними. У цьому аспекті законодавець має запровадити ефективні механізми реалізації та захисту прав, свобод та інтересів особи, визнаної судом недієздатною, у тому числі належного цій особі конституційного права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів [240].

Разом з тим, Конституційний Суд зауважив, що необхідність забезпечення максимальної реалізації особами, визнаними судом недієздатними, конституційних прав і свобод обумовлює потребу існування законодавчих гарантій можливостей для особистого (самостійного) звернення таких осіб до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів на підставі статті 40 Конституції України. Законодавство не може виключати безпосереднього (самостійного) звернення особи, визнаної судом недієздатною, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до статті 101 Основного Закону України зобов'язаний здійснювати парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод кожної людини і громадянина [240].

На законодавчому рівні має існувати ефективна система правових норм, яка, з одного боку, забезпечуватиме реалізацію особами, визнаними судом недієздатними, права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, а з іншого – надаватиме можливість таким органам та особам не розглядати

очевидно беззмістовні звернення. Далі Судом роз'яснено, що при законодавчому регулюванні є недопустимим запровадження положень, відповідно до яких посадові або службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування не розглядають будь-які звернення осіб лише з підстави їх визнання недієздатними згідно з рішенням суду [240].

Тобто підставою для того, щоб органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи не розглядали відповідні звернення, може бути не визнання судом недієздатною фізичної особи, а недотримання такою особою передбачених Законом вимог до змісту та форми звернень, які стосуються усіх. Повне, без винятку, обмеження права на звернення, що встановлене частиною другою статті 8 Закону, позбавляє осіб, визнаних судом недієздатними, ефективного юридичного механізму, необхідного для реалізації ними конституційних прав і свобод, захисту та поновлення цих прав і свобод у разі порушення [240].

Конституційний Суд України, зважаючи на те, що право на звернення є саме конституційним правом, що закріплене за усіма і кожним, використовував свої правові позиції, які ґрунтуються на нормах Основного Закону, тобто правові підстави для його висновків формувалися за результатами глибокого аналізу сутнісних характеристик конституційних норм. Також природним було й те, що означене право розглядалося з позицій не лише уповноважених суб'єктів, а також суб'єктів правозобов'язаних. Питання, які стосувалися удосконалення правореалізаційного механізму були адресовані єдиному органу законодавчої влади, що вкотре підкріплює тезу стосовно визначення органу конституційної юрисдикції в якості такого, що не уповноважений на прийняття нових правил поведінки.

Висновки до Розділу 2

Дослідження конституційних та законодавчих основ права людини на звернення, а також з'ясування питань права на звернення у практиці Конституційного Суду України дає підстави зробити наступні висновки:

1. Заперечується позиція стосовно того, що коло адресатів звернень не є обмеженим. Аналізуючи статтю 40 Конституції України, стає очевидним той факт, що зобов'язаними суб'єктами розгляду звернень є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи. Вказане випливає з буквального тлумачення норми Конституції України.

2. Встановлено, що конституційно-правовий інститут звернень не виступає формою демократії, проте з використанням його інструментарію можуть реалізуватися деякі елементи безпосередньої демократії. Дане конституційне право виступає свого роду гарантією реалізації інших прав і свобод. Саме на цій підставі важливого значення набуває необхідність високого рівня його забезпечення з боку, найперше, держави.

3. Стверджується про недоцільність виділення правомочності на власні фактичні дії та правомочності самозахисту поряд з класичними елементами структури суб'єктивного права (у тому числі суб'єктивного права на звернення). Адже вказані правомочності, як вбачається, повною мірою поглинаються трьома класичними елементами структури суб'єктивного права і не потребують окремого виділення.

4. Структура суб'єктивного права на звернення, відповідно до статті 40 Основного Закону виглядає наступним чином: суб'єкти даного права мають правомочність направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення, а також правомочність щодо особистого звернення до зобов'язаних суб'єктів. Відповідно зобов'язані суб'єкти повинні розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Таким чином, формами здійснення цього права визначено направлення письмового звернення, або ж можливість особистого звернення. Видами письмової форми звернення є індивідуальне та колективне звернення. Що ж стосується особистого звернення колективного суб'єкта, то останній також може реалізувати дану правомочність через свого представника. Таким чином, суб'єктивне конституційне право на звернення відповідно до статті 40

Конституції України містить у своїй структурі право користування благом соціального порядку, яким виступає можливість подавати пропозиції, заяви та скарги до органів державної влади і місцевого самоврядування та отримувати на них обґрунтовані відповіді; право вимоги адресоване органам державної влади і місцевого самоврядування розглянути подані звернення і вирішити по-суті порушені в них питання; право на захист права, яке порушене, шляхом звернення до компетентних органів. У кожному з наведених випадків, органи державної влади і місцевого самоврядування мають обов'язок щодо належного прийняття поданих звернень та підготовки обґрунтованих відповідей на них.

5. Досліджено, що основними принципами конституційного права на звернення виступають: принцип всезагальності; принцип свободи подання звернень; рівноправності; гласності; законності.

6. Право на звернення є суб'єктивним конституційним правом, яке належить кожному і має у своїй структурній будові відповідні правомочності, що спрямовані на його реалізацію в окреслених межах. Дане право є відносним, невід'ємним, таким, що носить активний характер і у багатьох випадках слугує надійною гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод людини та громадянина. Для конституційного права на звернення важливого значення набуває категорія інтересу, що задовольняється засобами правового порядку.

7. Підтримується позиція виділення системоутворюючих елементів правового регулювання інституту звернень таких як: конституційний рівень; спеціально-універсальний рівень; контекстно-законодавчий рівень; бланкетний рівень.

8. Не можна підтримати позицію, що Основний Закон в сфері регламентації права на звернення регулює зовсім різні за своєю суттю правові явища – «пропозиції», «заяви», «скарги», адже і пропозиції, і заяви, і скарги є видовими явищами та об'єднані єдиним родовим об'єктом правового регулювання, яким виступає звернення. Отже, окреслена ситуація

виглядає наступним чином: Конституція України оперує поняттям «звернення», тому логічним та обґрунтованим є те, що види даного конституційно-правового інституту розвиваються на рівні окремого конституційного закону, в якому регламентуються його видові елементи. Отже, категорія «звернення» має цілком очевидний збірний характер, саме тому її визначення, відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про звернення громадян» здійснюється через перелік означених видів та їх форм.

9. Встановлено, що, оскільки звернення являє собою волевиявлення, яке проявляється (у певному своєму виді), відповідно до Конституції України, в оформленій вимозі уповноваженого суб'єкта до зобов'язаного, з метою задоволення певного інтересу, тому природним є те, аби термін «волевиявлення» віднайшов своє місце серед ознак категорії «звернення».

10. Виходячи з логіки Закону України «Про звернення громадян», виключно громадяни України наділені правом на звернення. Проте, згідно з частиною першою статті 26 Основного Закону іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Тому, закріплення конституційного права на звернення за усіма суб'єктами повністю відповідає положенням принципу всезагальності, відповідно до якого будь-яка фізична особа володіє правом на звернення, за винятком випадків, що визначені законом.

11. Визначено, що за змістом норм Закону «Про звернення громадян» такі суб'єкти як громадські об'єднання, а також юридичні особи, не визначені в якості окремого суб'єкта, що володіє правом на звернення. Хоча практика звернень юридичних осіб існує. У цій частині слід сказати, що право на звернення таких суб'єктів є похідним від права на звернення фізичних осіб. Головною відмінністю звернень юридичних осіб, а також

громадських об'єднань від такого виду звернень, яким виступають звернення колективні (тобто звернення групи фізичних осіб), є те, що власне право на звернення у цьому разі належить виключно окремій юридичній особі або ж окремому громадському об'єднанню, а не кожному члену їх колективів. Тобто у даному випадку юридичні наслідки подання звернення будуть мати значення якраз для окремої юридичної особи чи громадського об'єднання як окремих суб'єктів.

12. Беручи до уваги конституційно-правову регламентацію права на звернення, встановлено, що обмеження стосовно предмету колективного звернення відсутні. Тому колективні звернення можуть бути подані з будь-яких питань, з метою задоволення колективного інтересу. В результаті заперечується думка, що колективні звернення можуть подаватися до зобов'язаних суб'єктів лише з найбільш актуальних питань, які стосуються прав та свобод людини і громадянина, видання нормативно-правових актів, що зачіпають права та свободи, або ж внесення змін до таких актів.

13. Визначено, що порівняно з конституційною нормою (стаття 40), коло зобов'язаних суб'єктів, які визначені Законом «Про звернення громадян», є значно ширшим. І дійсно, з метою реалізації своїх конституційних прав особа може звертатися не лише до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, але й до різного роду підприємств, установ, організацій, незалежно від їх форми власності, до громадських об'єднань. Таким чином, у тексті конституційної норми необхідно розширити коло суб'єктів, які зобов'язані прийняти і розглянути звернення, що є більш бажаним та обґрунтованим, порівняно із чинними конституційними визначеннями.

14. Встановлено, що визначення права на звернення має віднайти своє місце в «тілі» Закону України «Про звернення громадян» та закріпити основні його ознаки та найбільш суттєві сторони. Адже у частині першій статті 3 Закону знаходимо лише дефініцію самої категорії «звернення», яка по-суті виступає інтерпретацією конституційної норми (статті 40).

15. У Законі України «Про звернення громадян» електронна петиція визначена як особлива форма колективного звернення. Проте, формою будь-якого звернення є усна або ж письмова. Тому, доводиться, що електронна петиція є видом письмового колективного звернення. Отже, у цій частині Закон України «Про звернення громадян» (частина третя статті 5) потребує відповідних уточнень.

16. Одним з найбільш важливих елементів конституційного права на звернення є його принципи, як вихідні, керівні основи, на яких базуються окремі норми і правові інститути. Тому, виокремленні у системну сукупність принципи конституційного права на звернення повинні бути відображені у Законі України «Про звернення громадян», до того ж в окремій статті.

17. Стверджується, що законопроектна робота над удосконаленням норм Закону України «Про звернення громадян» має здійснюватися шляхом системного підходу. Лише таким чином можна не фрагментарно, а комплексно вирішити поставлені задачі, усунути прогалини та колізії, забезпечити дійсну і повну реалізацію приписів Основного Закону України в частині регламентації права на звернення.

18. Заперечується думка стосовно наділення Конституційного Суду України правом призупинення дії нормативно-правових актів, які оспоруються, на час розгляду питання про їх конституційність. Адже, до моменту вирішення питання по суті, презюмується, що нормативно-правовий акт є таким, що відповідає приписам Основного Закону.

Встановлено, що акти Конституційного Суду України за своєю природою не є нормативно-правовими. Навіть при поверховому аналізі стає очевидним, що такі акти не містять правових норм і не регулюють правові відносини. Зазначені акти слід вважати інтерпретаційними, оскільки вони допомагають пізнати внутрішній зміст певної правової норми. І саме така норма підлягатиме застосуванню, а не відповідна правова позиція, що міститься в акті Конституційного Суду України.

19. На підставі аналізу актів Конституційного Суду України виокремлено та проаналізовано правові позиції стосовно правових категорій, що мають важливе значення для розуміння природи конституційного права на звернення, а саме: принцип правової держави; скасування конституційних прав і свобод; звуження змісту і обсягу прав і свобод; обсяг прав людини; принцип верховенства права; принцип правової визначеності; правомірне обмеження конституційних прав і свобод. Встановлено, що означені правові позиції ґрунтуються на нормах Основного Закону.

РОЗДІЛ 3.

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЗВЕРНЕННЯ

3.1. Міжнародно-правові стандарти права на звернення

Закріплення основного, невід'ємного права людини на звернення, гарантій його реалізації в Конституції України слід охарактеризувати в якості результативного аспекту процесу формування концепції прав людини на міжнародному рівні. Практично усі вчені, котрі досліджують систему прав людини у міжнародно-правовому вимірі, ведуть мову про глобалізаційні процеси. Більше того, глобалізація у правовій сфері, а так само у сфері прав людини, як зазначає О.В. Стремоухов, виражається через міжнародно-правовий інститут – міжнародні стандарти прав людини, який логічно пройшов етапи свого виникнення, становлення, розвитку та удосконалення [214]. Не є випадковим, пише П.М. Рабінович, що нині майже в усіх «праволюдських» публікаціях – наукових, навчальних, публіцистичних, просвітницьких – йдеться про ті чи інші «стандарти» прав людини [185, с. 19]. Далі науковець, аналізуючи акти міжнародного права та погоджуючись з думкою С.В. Черниченко [262], вірно зазначає, що правильніше говорити не про права і свободи, закріплені в актах міжнародного права, а власне про міжнародні стандарти у галузі прав людини, оскільки термін «стандарти» найбільш точно відображає роль вказаних документів. Тому, переважно поняття стандартів прав людини пов'язують саме із міжнародно-правовими актами, які найповніше відображають надбання людства у цій сфері [185, с. 21]. І дійсно, на сьогоднішній день неможливо уявити інтеграцію нашої держави у міжнародне співтовариство без елемента «приведення у відповідність до міжнародних стандартів прав людини» українського законодавства, а разом з

тим правозастосовчої практики. Власне з означеними стандартами окремо взята держава має у співмірності порівнювати свою законодавчу базу.

Слід зауважити, що до змісту категорії «міжнародні правові стандарти» вченими вкладаються її найбільш сутнісні характеристики, які відображають основні якості ознак цього правового явища. Так, О.І. Тиунов розуміє під міжнародними стандартами прав людини правила, виражені у виді загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права у сфері прав людини [223, с. 175]. Ю.М. Колосов, В.І. Кузнєцов зазначають, що міжнародні стандарти прав людини – це міжнародно-правові зобов'язання, які розвивають та конкретизують принцип поваги прав людини [74, с. 16]. І.І. Лукашук визначає міжнародні стандарти в галузі прав людини як загальноновизнані норми, що закріплюють основні і вихідні права людини та відображають історично досягнутий рівень цивілізованості суспільства на міжнародному і державному рівні [113, с. 261]. Міжнародні стандарти прав людини, пише Г.Ф. Гараєва, у широкому значенні можна розглядати в якості своєрідної моделі, «цивілізаційного орієнтиру для розвитку правової сфери держав» [26, с. 210]. З приводу аналізу дефініцій поняття «міжнародні стандарти прав людини», М.В. Скрябіна зауважує, що у правовій літературі немає єдності думок стосовно цього поняття. Але з такою позицією науковця навряд чи можна погодитись, оскільки наведені позиції вчених не є такими, що суперечать одна одній, а доповнюють одна одну.

Щодо визначення даної правової категорії міжнародного права через поняття принципів, то слід зазначити, що переважна більшість дослідників якраз розуміють міжнародні стандарти прав людини як принципи міжнародного права, які відносяться до тієї чи іншої сфери правового регулювання [209, с. 266]. Якщо розуміти принципи в якості базових вихідних положень, основних ідей в області прав людини, то заперечити використання даного поняття доволі важко, та й непотрібно.

Використання категорії «міжнародно-правових зобов'язань» при визначенні міжнародних стандартів прав людини, зважаючи на

рекомендаційний характер відповідних загальновизнаних актів міжнародного права, які стосуються визначення системи прав людини, можна заперечити, хоча з достатньою мірою умовності, що й буде нами доведено згодом.

Таким чином, кожен автор даючи визначення міжнародним стандартам прав людини однаково втілює в нього категорії, які відображають різні аспекти одного правового явища під різними кутами зору. Тому, у цьому випадку слід вести мову про багатоманітність визначень, а не про відсутність певної єдності думок. Спільним для усіх визначень даної правової категорії, як правильно зазначає М.В. Спесівов, виступає вказівка на системоутворюючий характер міжнародних стандартів, їх визначальний вплив на систему забезпечення прав людини в усіх сферах дії права, їх пріоритет над національним законодавством. Сам сенс системи міжнародних стандартів в області прав людини полягає у тому, щоб основні права і свободи людини мали перевагу над національним суверенітетом. Вони створюють певний правовий орієнтир, до якого повинна прагнути як певна держава, а так само все світове співтовариство. Міжнародні стандарти в області прав людини являють собою збірну категорію, яка акумулює та відображає стан права в суспільстві на певному етапі історичного розвитку [209, с. 266].

Якщо міжнародні стандарти прав людини розглядати в якості системного явища, то природним є те, що міжнародні стандарти права людини на звернення неодмінно виступають структурним елементом названої категорії вищого порядку. Відповідно до тлумачного словника, термін «стандарт» означає норму, зразок, мірило [218, с. 828]. А от мірило слід розуміти як те, що є основою для оцінки, вимірювання або порівняння чогось; критерій [218, с. 481]. Досліджуючи вплив актів міжнародних організацій на внутрішні правопорядки держав-членів, О.М. Шпакович наголосив, що акти органів міжнародних організацій, як і міжнародне право в цілому, впливають на процес створення нормативних актів у національних

правових системах та на їхнє застосування; зокрема, акти органів міжнародних організацій, як і норми міжнародного права, можуть бути зразком для національного правового регулювання або ж державні органи, приймаючи відповідний нормативно-правовий акт, повинні враховувати його міжнародно-правові наслідки [278, с. 109]. Таким чином, міжнародні стандарти права людини на звернення являють собою системну сукупність вимог загально визнаних актів міжнародного права, по відношенню до яких здійснюється аналіз, порівняння законодавчої бази України на предмет відповідності визначеним міжнародним співтовариством критеріям оцінки.

Слід зауважити, що ведучи мову про міжнародні стандарти права людини на звернення, можна виділити дві групи таких стандартів: 1) вимоги загально визнаних актів міжнародного права стосовно рівної можливості усіх і кожного звертатися усно або письмово; 2) вимоги загально визнаних актів міжнародного права стосовно обмеження правових можливостей звертатися [214]. Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН «Встановлення міжнародних стандартів в області прав людини», прийнятою на 97 пленарному засіданні 4 грудня 1986 року [189] встановлено критерії, якими необхідно керуватися у процесі нормотворчості при встановленні стандартів, у тому числі й щодо права на звернення. Так, Генеральна Асамблея нагадуючи про широку систему міжнародних стандартів в області прав людини, встановлених нею, іншими органами Організації Об'єднаних Націй і спеціалізованими установами, пропонує державам-членам враховувати нижченаведені керівні принципи при розробці міжнародних документів в області прав людини; такі документи повинні, зокрема: узгоджуватися з існуючим зводом міжнародно-правових норм в області прав людини; носити фундаментальний характер і ґрунтуватися на притаманних людській особистості гідності і цінності; бути достатньо чіткими, аби слугувати джерелом таких, що піддаються визначенню і здійсненню прав і обов'язків; передбачати, де це доцільно, реалістичний та ефективний

механізм здійснення, включаючи системи надання звітів; користуватися широкою міжнародною підтримкою.

Основними, найважливішими міжнародними актами, які так чи інакше регламентують право людини на звернення є Загальна декларація прав людини, прийнята резолюцією 217 А(III) на 183 пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року [48] та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Резолюцією 2200 А(XXI) на 1496 пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 року [134]. Названі міжнародні акти разом з Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права [135] та двома факультативними протоколами до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права в сукупності складають Міжнародний Білль про права людини. Ці акти втілили найпрогресивніші ідеї, розроблені людством протягом багатьох століть. Головною їх ідеєю 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 [184, с. 62-94].

В аспекті дослідження питання про засоби правового регулювання міжнародних відносин, зокрема у сфері права людини на звернення, слід зупинитися на визначенні юридичних характеристик так званого «м'якого права», або як його називають «додатковий правовий регулятор» чи «квазіправовий» феномен [137, с. 24]. Слід зауважити, що історія розвитку концепції «м'якого права», розпочалася з дискусійних питань стосовно правової природи резолюцій Генеральної Асамблеї ООН [19, с. 14]. Проте, полеміка щодо визначення юридичної природи, а також основних ознак, які складають зміст цього правового явища, не втратили своєї актуальності. Як зауважує О.О. Нігреєва, термін «м'яке право», що увійшов в номенклатуру міжнародного права ще у 70-ті роки ХХ ст., спровокувавши серйозні дискусії у науковому середовищі, як з приводу самого факту свого існування, так і з приводу його визначення, змісту та функцій [146, с. 147]. Визначитися з

юридичною природою актів міжнародного м'якого права, до яких відносять також резолюції Генеральної Асамблеї ООН, видається важливим в межах нашого дослідження, оскільки даними актами здійснювалась регламентація у тому числі права людини на звернення.

Аналізуючи акти міжнародного м'якого права, Р.Р. Бекстер серед інших їх видів називає резолюції, які певною мірою можуть впливати на поведінку держав та індивідів, навіть при тому, що їх норми не є формально обов'язковими [284]. Х. Хілгенберг, відносячи резолюції міжнародних організацій до актів, що містять норми м'якого права, стверджує, що вони мають цілком виражену юридичну природу, а не моральну чи політичну, і саме тому виступають в якості загальнообов'язкових [287]. Досліджуючи концепцію міжнародного м'якого права, Р.М. Халафян зазначає, що порушення «м'яко-правових» норм як правило тягне політичну або економічну відповідальність, але також не є винятком застосування примусових заходів схожих до тих, які передбачаються міжнародним правом. Автор, погоджуючись з думкою К. Томушата [293], пише, що загальні принципи, в розумінні норм м'якого права, формують середовище, в межах якого майбутнім правовим інструментам, так чи інакше, потрібно буде відшукати своє місце [251, с. 35]. М.Ю. Веліжаніна, аналізуючи міжнародне м'яке право, зазначає на такій його характеристиці як здатність перетворюватися у, власне, міжнародне право. Вчена виокремлює три способи такого перетворення: 1) шляхом перетворення у звичаєві норми міжнародного права; 2) шляхом закріплення аналогічних норм у міжнародних договорах; 3) шляхом імплементації норм «м'якого права» у внутрішнє законодавство держав [19, с. 11]. Як бачимо, відкидати значний правотворчий потенціал актів міжнародного м'якого права не можна. О.В. Мінченко [137, с. 24], цитуючи Л. Сенден [290], виокремлює три характеристики явища м'якого права: 1) воно так чи інакше розглядається як правила поведінки або зобов'язання; 2) хоча ці правила знаходять формальне відображення в інструментах, які не мають обов'язкової юридичної сили,

вони можуть спричиняти (і спричиняють) юридичні наслідки; 3) ці правила спрямовані або можуть привести до певного практичного впливу на поведінку суб'єктів соціальної взаємодії.

З огляду на викладене, ми не можемо сприйняти віднесення деякими авторами резолюцій Генеральної Асамблеї ООН до актів, які містять неправові норми. У цьому питанні слід повністю підтримати позицію І.В. Шалінської, що цей різновид актів «м'якого права» недоцільно відносити до неправових актів тільки на підставі того, що вони не були створені в рамках міжнародної законотворчості чи не віднесені до правових актів міжнародного правопорядку Статутом Міжнародного суду ООН чи іншими подібними міжнародними документами. Адже попри деяку політичність вказаних актів, вони створені для врегулювання певних проблем, якоїсь сфери міжнародних правовідносин, видаються компетентними міжнародними організаціями та установами, або ж формуються у порядку, характерному для формування джерел міжнародного права (якщо мова йде про звичаї або доктрину), а тому так чи інакше впливають на формування та загальні тенденції розвитку міжнародного правопорядку та у багатьох випадках можуть мати наслідком прийняття на основі них актів «твердого права» [268, с. 57]. Дійсно, виходячи з аналізу змісту та практики реалізації положень резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, важко заперечувати той факт, що дані акти можуть самостійно здійснювати регулювання відповідних суспільних відносин.

Слід зазначити, що у вказаних вище основних міжнародних актах про права людини не знайдемо прямо закріпленого права на звернення, воно опосередковано впливає в результаті системного тлумачення їх норм. Єдиним міжнародним актом, в якому прямо унормовується зобов'язання відповідних суб'єктів гарантувати право людини на звернення, виступає резолюція 53/144 Генеральної Асамблеї ООН (85 пленарне засідання 53 сесії) від 9 грудня 1998 року [37], якою затверджено Декларацію про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати

загально визнані права людини і основоположні свободи. Таким чином, Генеральна Асамблея затвердила вищевказану Декларацію, усвідомлюючи важливість її прийняття в контексті п'ятдесятої річниці Загальної декларації прав людини та беручи до уваги резолюцію 1998/7 Комісії з прав людини від 3 квітня 1998 року, якою затверджено текст проекту Декларації, резолюцію 1998/33 Економічної і Соціальної Ради від 30 липня 1998 року, якою Рада рекомендувала до прийняття проект Декларації. У тексті преамбули даного міжнародного акту наголошено на важливому значенні Загальної декларації прав людини, Міжнародних пактів про права людини як основних елементів міжнародних зусиль в частині сприяння загальній повазі і дотриманню прав людини та основних свобод, важливому значенні інших документів з прав людини, прийнятих в межах ООН та на регіональному рівні. В контексті нашого дослідження важливою є стаття 6 Декларації, яка так чи інакше має важливе значення в частині реалізації права людини на звернення. Цією статтею передбачено, що кожна людина індивідуально та спільно з іншими має право: по-перше, знати, шукати, добувати, отримувати і мати у своєму розпорядженні інформацію про усі права людини і основні свободи, включаючи доступ до інформації про те, яким чином забезпечуються ці права і свободи внутрішнім законодавством, судовою або адміністративною системами (закріплені правомочності усіх і кожного надають правову можливість звертатися до усіх ланок органів державної влади і місцевого самоврядування з метою задоволення певного інтересу); по-друге, вільно публікувати, передавати або поширювати серед інших думки, інформацію і знання про усі права людини і основні свободи; по-третє, вивчати, обговорювати, формувати і мати думку відносно дотримання усіх прав людини і основних свобод як в законодавстві, так і на практиці, і привертати увагу громадськості до цих питань, використовуючи ці та інші засоби (визначені правові можливості мають неабияке значення в частині формування, у тому числі, пропозицій щодо удосконалення системи внутрішнього законодавства, практики його застосування, функціонування

апарату держави). У розвиток викладеного, зважаючи на те, що право на звернення виступає також гарантією реалізації інших прав та свобод людини, цікавим є положення статті 7 Декларації, згідно з яким, кожна людина має право індивідуально або спільно з іншими розвивати і обговорювати нові ідеї та принципи, що стосуються прав людини, і досягати їх визнання (себто включення до сфери права).

Безпосередній регламентації права людини на звернення присвячена стаття 8 цього міжнародного акту, відповідно до частини першої якої кожна людина має право індивідуально і спільно з іншими мати реальний доступ на недискримінаційній основі до участі в управлінні своєю країною і веденні державних справ. Вже конкретні правомочності визначені частиною другою цієї статті. Так, закріплено, що право, передбачене частиною першою, включає можливість індивідуально або спільно з іншими вносити в урядові органи і установи, а також в організації, які займаються веденням державних справ, критичні зауваження і пропозиції стосовно покращення їх діяльності і привертати увагу до будь-якого аспекту їх роботи, що можуть ускладнювати або стримувати заохочення, захист і здійснення прав людини і основних свобод.

При здійсненні прав людини і основних свобод, включаючи їх заохочення і захист, згідно з частиною першою статті 9 Декларації, кожна людина індивідуально або спільно з іншими, має право користуватися ефективними засобами правового захисту і бути під захистом у випадку порушення цих прав. Кожна людина, чиї права або свободи імовірно порушено, має право особисто або через уповноваженого представника подати скаргу до незалежного, неупередженого і компетентного судового або іншого органу, створеного на основі закону, розраховувати на її своєчасний розгляд таким органом в ході публічної процедури і отримувати від такого органу, відповідно до закону, рішення, що передбачає заходи стосовно виправлення положення, включаючи будь-яку компенсацію, у випадку порушення прав і свобод цієї особи, а також право на примусове виконання

цього рішення або постанови без невинувинуваної затримки (частина друга статті 9). З метою реалізації положень, викладених частинами першою та другою цієї статті, кожна людина індивідуально або спільно з іншими має право на: 1) у зв'язку з порушенням прав людини і основних свобод в результаті політики і дій окремих посадових осіб і державних органів подавати скарги або інші відповідні звернення в компетентні національні судові, адміністративні або законодавчі органи або в будь-який інший компетентний орган, передбачений правовою системою держави, які повинні винести своє рішення стосовно даної скарги без невинувинуваної затримки; 2) бути присутнім на відкритих слуханнях, розглядах і судових процесах з метою сформулювати свою думку про їх відповідність національному законодавству і міжнародним зобов'язанням, що застосовуються; 3) пропонувати і надавати кваліфіковану в професійному відношенні правову допомогу або інші відповідні консультації і допомогу з метою захисту прав людини і основних свобод. Згідно з частиною четвертою статті 9 Декларації, відповідно до міжнародних документів і процедур, які застосовуються, кожна людина має право індивідуально або спільно з іншими на безперешкодний доступ до міжнародних органів, які володіють загальною або індивідуальною компетенцією отримувати і розглядати повідомлення з питань прав людини і основних свобод, а також підтримувати з ними зв'язок. Як бачимо, Декларація доволі детально закріплює основні правомочності суб'єкта стосовно реалізації ним права на звернення не лише до органів державної влади і місцевого самоврядування, але й до відповідних міжнародних інституцій.

Аналізуючи текст Загальної декларації прав людини, слід зробити висновок, що лише системний аналіз її статей дає підстави стверджувати про регламентацію права людини на звернення. Досліджуючи даний міжнародний акт, А.Б. Аксьонов зауважує, що незважаючи на юридичну необов'язковість Загальної декларації з прав людини, яка прийнята у формі резолюції, значення цього міжнародно-правового документу є неоціненним:

його прийняття слугувало відправною точкою і базисом для вироблення і укладення значної кількості міжнародних конвенцій в області захисту і створення спеціальних конвенційних механізмів контролю за їх дотриманням; її положення знайшли своє відображення в нормах звичаєвого міжнародного права, національних конституцій та інших внутрішньодержавних законів про права людини, які в цілому склали створену у відносно короткий історичний період широку систему юридично зобов'язальних норм, спрямованих на охорону і захист прав і свобод людини [1, с. 59]. Ми не можемо повною мірою погодитися з думкою вченого про виключно рекомендаційний характер Декларації. У цьому аспекті вірною є позиція Л.В. Павлової, що загальне визнання Декларації сприяло кардинальній зміні її статусу: будучи за способом прийняття резолюцією-рекомендацією Генеральної Асамблеї ООН, вона стала загальною звичаєвою нормою міжнародного права. Більше того, зміст Декларації не відповідав духу рекомендаційних норм. Таким чином, деякі її положення викладені у наказовій тональності. Універсальний характер прав і свобод, їх орієнтованість на усе людство дозволили вченим вважати Декларацію Великою хартією вільностей усього людства, а її норми такими, що мають характер *jus cogens*. Разом з тим, значимість Загальної декларації полягає не лише в тому, що вона виступила першим міжнародним стандартом в області прав людини, але й у тому, що вона створила правову базу для наступного кодифікаційного процесу в цій галузі, який сприяв еволюції концепції прав людини [157, с. 11].

На Міжнародній конференції з прав людини, яка була проведена у Тегерані в період з 22 квітня до 13 травня 1968 року з метою огляду роботи, проведеної за двадцять років з часу прийняття Загальної декларації з прав людини, було прийнято Заклик [50] в якому урочисто заявлено: 1) наполегливо необхідно, щоб члени міжнародного співтовариства виконували свої урочисті зобов'язання дотримуватись і заохочувати повагу до прав людини і основних свобод для усіх, без будь-яких відмінностей за

ознаками раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших поглядів; 2) Загальна декларація прав людини відображає загальну домовленість народів світу по відношенню до невід'ємних і непорушних прав кожної людини і виступає зобов'язанням для членів міжнародного співтовариства; 3) Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, а також інші конвенції і декларації в області прав людини, прийняті в межах ООН, спеціалізованих установ і регіональних міжурядових організацій, встановили нові міжнародні принципи і зобов'язання, які повинні дотримуватися державами. Як бачимо, Загальна декларація прав людини виявилася загальним мірилом досягнень людства в області прав людини, розвитку і удосконалення їх системи.

До норм Декларації, які мають значення для реалізації права людини на звернення, слід віднести положення статті 7, згідно з якими передбачено, що всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої різниці, на рівний їх захист законом. Відповідно до статті 8, кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом. Статтею 19 Декларації закріплено, що кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів. Отже, на рівні національного законодавства мають бути встановлені чіткі правові механізми, які б закріплювали конкретні правомочності людини звертатися до відповідних органів та установ. Цитовані статті Декларації повністю охоплюють увесь спектр видів звернень, використовуючи який людина має можливість для задоволення певного свого інтересу. Адже, для того, щоб отримати певну інформацію, особі необхідно звернутися до відповідного правозобов'язаного суб'єкта; а маючи певний рівень інформації, особа вправі підготувати

відповідні пропозиції, наприклад, щодо удосконалення роботи органів державної влади або ж місцевого самоврядування. Саме такі правові механізми, у їх найбільш загальній формулі, описані в Декларації.

Положення Декларації, зокрема й стосовно права людини на звернення, знайшли своє подальше відображення в нормах універсальних міжнародних договорів, набувши, таким чином, обов'язкової юридичної сили для держав, які їх ратифікували. Так, відповідно до частини третьої статті 2 Пакту про громадянські і політичні права, кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується забезпечити будь-якій особі, права і свободи якої, визнані даним Пактом, порушені, ефективні засоби правового захисту, навіть якщо це порушення було вчинено особами, які діяли в офіційній якості. Звертає увагу достатньо чітке визначення суб'єктів, які зобов'язані забезпечити реалізацію проголошеного права. Так, право на правовий захист для будь-якої особи зобов'язані забезпечити компетентні судові, адміністративні або законодавчі органи або будь-які інші компетентні органи, передбачені правовою системою держави; а кожна держава зобов'язана забезпечити застосування компетентними органами засобів правового захисту, коли вони надаються. На основі статті 19 Пакту, кожна людина має право безперешкодно притримуватися своїх думок; кожен має право на вільне вираження своєї думки; дане право включає свободу шукати, отримувати і поширювати усякого роду інформацію та ідеї незалежно від державних кордонів усно, письмово або іншими способами за своїм вибором.

Головним міжнародним документом в області захисту прав людини на рівні Європи виступає Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [42], яка ратифікована Україною 17 липня 1997 року [182]. Так, згідно з частиною першою статті 10 Конвенції кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Слід зауважити, що в межах Європейського Союзу право петицій

кваліфікується як свобода вираження думок. Статтею 13 Конвенції закріплено, що кожен, чії права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. Названі норми повною мірою співвідносяться з міжнародними актами, які ми аналізували вище, і так само розуміється, виходячи з системного тлумачення, при реалізації права на ефективні засоби правового захисту у державному адміністративному або ж судовому органі, та права на вільне вираження своїх думок. Відповідно до статті 34 вказаного акту, суд може приймати заяви від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з Високих Договірних Сторін порушення прав, викладених у Конвенції або протоколах до неї. Високі Договірні Сторони зобов'язуються не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права. Цією статтею визначено процесуальну можливість подавати заяви до Європейського суду з прав людини, у тому числі у випадку порушення права на ефективні засоби правового захисту у державному адміністративному чи судовому органі або права на вільне вираження своїх думок.

Один із видів звернення – петиції, віднайшов свою регламентацію на загальноєвропейському рівні. Так, відповідно до статті 44 Хартії основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року [253], кожен громадянин або громадянка Європейського Союзу, фізична або юридична особа, що проживає або має офіційно зареєстроване місцеперебування в одній із держав-членів, володіє правом на подання петицій до Європейського парламенту.

Як бачимо, на міжнародно-правовому рівні право людини на звернення віднайшло своє місце, в якості формально-визначеного права, не в усіх актах. Проте, можна стверджувати, що дане право має місце, виходячи з нормативно-правового аналізу діючих норм міжнародних актів, та

передбачає відповідні правові можливості кожної людини щодо звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, з метою задоволення свого усвідомленого інтересу. Значення міжнародних документів в області забезпечення прав людини взагалі і права людини на звернення зокрема, важко переоцінити, такі акти виступили надійною основою для створення дієвих механізмів, на рівні національного законодавства, які гарантують реалізацію людиною права на звернення.

3.2. Зарубіжний досвід правового регулювання реалізації права людини на звернення

У попередніх підрозділах нашого дослідження ми дійшли висновку, що концептуальна еволюція права людини на звернення як потужного цивілізаційного інструменту налагодження діалогу між індивідом, суспільством та державою пов'язана насамперед із гуманістичним усвідомленням взаємин «людина–суспільство–держава» в контексті їх належного розуміння, забезпечення та реалізації. Адже, як зазначалось раніше, ретроспективний погляд на процеси формування інституту звернень людини (громадянина) показує, що він є результатом поступу людського соціуму, виходить із природи самої людини, моральних засад та принципів суспільного співжиття на солідаристській основі та залежить від ступеня розвитку інститутів громадянського суспільства.

У цьому контексті, на нашу думку, вкрай цікавим було б з'ясування зарубіжного досвіду розвитку права людини на звернення та проведення на цій основі компаративістського дослідження, яке дозволить пізнати саму систему світових державно-правових явищ в її цілісності, з'ясувати схожі або відмінні за відповідними ознаками риси державно-правових понять, явищ у зазначеній сфері, потенційно допоможе розкрити з більшою повнотою сутність процесів, пов'язаних з правовим забезпеченням інституту звернень,

а також дозволить зрозуміти й урахувати специфічні тенденції, ознаки та властивості європейських державно-правових явищ і процесів, які мають вагоме практичне значення для втілення у національне законодавче поле у сфері належного гарантування, законодавчого визначення та реалізації права на звернення.

За словами І. Суислової, сьогодні Україна мусить створити принципово нове законодавство щодо звернень громадян, оскільки норми старих законів фактично є радянським спадком, а система подачі звернень настільки перевантажена, що реально не працює. В пошуках нової моделі мусимо ретельно вивчити світовий досвід, який накопичили розвинені країни з метою інтеграції їх кращих елементів в українські реалії. Звертаючись до досвіду Сполучених Штатів Америки, вона зазначає, що вже батьки-засновники цієї держави в перших поправках до Конституції передбачили право звернення людини до держави в підтримку або в знак протесту проти певних дій чи явищ. Це право включає в себе широкий комплекс вчинків: написання листів, електронні петиції, дача свідчень перед трибуналами, подача позовів, мирні протести й пікети тощо. Спочатку громадяни могли подавати звернення лише до федеральних органів влади – Конгресу й федеральних судів, але сьогодні це право реалізується й на регіональному рівні (штати), в тому числі їх законодавчими, судовими й виконавчими установами. При цьому, право на звернення та право на мирні збори громадян розглядаються як частина одного цілого процесу. Цікаво, що на відміну від України й багатьох інших країн, право на звернення у США не передбачає відповіді з боку державних установ. Тобто воно працює лише в напрямку громадянин-держава. На державному рівні визнано, що управлінський апарат не має можливостей приділити індивідуальну увагу кожному заявнику. Сьогодні більшість паперових та електронних звернень в Сполучених Штатах – це ініціативи приватних некомерційних лобістських груп. Одночасно зі збором підписів в підтримку певної ідеї вони можуть збирати кошти для реалізації цілей цієї групи. Це стосується найширшого

кола питань – від медицини й соціального забезпечення до конкретних законодавчих ініціатив. Потужним імпульсом для системи звернень громадян став розвиток електронних сервісів. Вони відкрили шлях до масових народних петицій, які раніше подавались лише спорадично. Найяскравіший приклад – це 2003 рік, коли була подана петиція з 1,5 млн. підписів за відставку губернатора Каліфорнії. Тепер сервіс «Ми – народ» на сайті Президента дозволив подавати звернення до політичних експертів президентської адміністрації. Отримавши 100 тис. підписів за 30 днів, така петиція розглядається ними автоматично. Таким чином, в Сполучених Штатах реалізована так звана мінімалістична модель системи звернень громадян, в якій існують мінімум норм, що регулюють цю сферу. Формально держава не зобов'язана надавати відповідь по кожному зверненню, крім випадків, коли скарга стає предметом судового розгляду. Цей, здавалось би, недолік пом'якшується «подушкою» лобістської практики, яка допомагає американцям відстояти свої права та донести до держави свої потреби [216].

Коментуючи наведену позицію, насамперед, зазначимо, що правова система Сполучених Штатів Америки в юридичній компаративістиці традиційно віднесена до сім'ї загального права, де основним джерелом права виступає юридичний прецедент. Разом із тим, США виділяється серед країн з такою правовою системою у першу чергу наявністю писаної федеральної Конституції, яка проголошується «верховним правом країни» (стаття 6). Дійсно, Конституція США 1787 року помітно відрізняється від основних законів більшості сучасних держав своєю лаконічністю і практичністю, містить порівняно мало декларативних положень, що мають суто ідеологічне значення. Однак, вона була побудована насамперед як юридичний документ, що визначав організацію федеральної влади та не містив розділу, присвяченого правам і свободам американських громадян [163].

Це право було закріплено у Поправці I (1791 р.) до Конституції США, так званому «Біллі про права», де записано, що «конгрес не має права видавати закони щодо впровадження будь-якої релігії чи заборони вільно

сповідувати її, а також не має права видавати закони, що обмежують свободу слова, друку і права народу мирно збиратися і звертатися до уряду з проханням усунути якусь кривду» [92].

Як бачимо, право на звернення (петицію) закріплено поряд з правами на свободу слова, світогляду, преси та мирних зборів, що зовсім не означає ототожнення цих прав чи поглинання їх одне іншим. Зі змісту I Поправки до Конституції США щодо права на звернення, очевидно, що вони можуть подаватися з будь-яких питань. Водночас, за нашим глибоким переконанням, сучасне розуміння даного права, все ж таки, передбачає обов'язковість зворотного зв'язку між його учасниками, інакше втрачається сутність функціонального призначення його як інструмента налагодження діалогових форм участі населення в управлінні публічними справами.

Без сумніву, Конституція США – один із перших законодавчих актів у світі, у яких було задекларовано право людини на звернення. Разом із тим, у сучасних правових реаліях це право гарантується конституціями більшості країн світу, незалежно від форми їх правління. Це не випадково, адже розвиток міжнародних принципів, серед яких повага до прав та свобод людини є обов'язковою засадою розвитку правових інститутів, а також глобалізаційні процеси сприяють уніфікації правових систем різних держав. Тому, держави як з республіканською, так і з монархічною формами правління закріплюють право на звернення як інструмент участі населення в прийнятті публічних рішень та як один із правових механізмів захисту особою своїх прав, свобод та законних інтересів.

Водночас, аналіз змісту правових актів різних держав з цього питання свідчить про відсутність єдиного стандартизованого підходу до нормативної регламентації та загалом розуміння сутності та функціонального призначення даного права: в одних країнах право на звернення надається лише громадянам цієї держави, натомість в інших, зокрема й в Україні – це право належить кожній людині. Окрім того, понятійно-категоріальний апарат законодавства про звернення також різниться. Наприклад, такі базові терміни

як «петиція» та «звернення» мають свої особливості: можуть трактуватися як тотожні (синонімічні) поняття, застосовуватись як у широкому, так і у вузькому розумінні.

На рівні Європейського Союзу з моменту набрання чинності 1 листопада 1993 року Договору про його утворення (Маастрихтський договір) кожен громадянин ЄС, а також будь-яка фізична та юридична особа, яка є резидентом або має зареєстрований офіс в державі-члені ЄС, має право подати петицію до Європейського Парламенту у формі скарги чи пропозиції (a complaint or a request), з питань, що потрапляють в поле діяльності Європейського Союзу. Петиції розглядаються Парламентським Комітетом з питань Петицій, який приймає рішення про їх прийнятність та несе відповідальність за роботу з ними. Правовим підґрунтям для цього є статті 20 та 227 Договору про Функціонування Європейського Союзу (the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)) та стаття 44 Хартії про Фундаментальні Права ЄС (the Charter of Fundamental Rights of the EU) [133].

Отже, у праві Європейського Союзу термін «петиція» застосовується у широкому розумінні: він включає у себе такі види звернень як пропозиції, скарги та власне електронні петиції. Так, відповідно статті 227 Консолідованої версії Договору про функціонування Європейського Союзу, «будь-який громадянин Союзу, або будь-яка фізична чи юридична особа, яка має резиденцію чи зареєстрований офіс у країні-члені, має право адресувати індивідуально або разом із іншими громадянами петицію до Європейського Парламенту з питання, яке входить до сфери діяльності Союзу і стосується суб'єкта подання напряду». Право ж на подання електронної петиції окремо передбачено у статті 44 Хартії ЄС, у якій ідеться, що «кожен громадянин або громадянка Європейського Союзу, фізична або юридична особа, що проживає або має офіційне зареєстроване місце перебування в одній із держав-членів, має право на подання петиції до Європейського парламенту». Усі петиції, відповідно до Правил процедури Європейського парламенту, повинні бути пов'язані з діяльністю, договорами та

законодавством Європейського Союзу. Подані петиції можуть стосуватися застосування цих положень як органами ЄС, так і національними органами держав-членів Європейського Союзу. Фізичні особи можуть подавати петиції до Європейського парламенту як у справах громадського характеру, наприклад, що зачіпають економічну, політичну або соціальну сфери, так і особистого характеру. При цьому, згідно статті 41 вказаної Хартії, петицію можна направити будь-якою офіційною мовою Спільноти [253].

У Конституціях та національному законодавстві країн-членів Європейського Союзу також використовується різна термінологія при унормуванні права на звернення: право подання петиції, пропозиції та скарги (Польща), право подання меморандумів, заяв та петицій (Естонія), право на звернення (Латвія), право на подання петиції (Литва) тощо. При цьому під терміном «петиція» розуміються різні види звернень: клопотання, заява, підписаний лист, прохання, претензія, скарга та власне електронна петиція, як особливий інструмент комунікативної взаємодії особи та державних органів влади.

Право на звернення декларується як право людини у Конституції Латвійської Республіки. Відповідно до статті 104 Конституції республіки кожен має право звертатися до державних установ чи установ самоврядування з заявами (*submissions*) та отримати відповідь по суті та латвійською мовою [291].

Більш детально процедура отримання та розгляду звернень регламентована в Законі Латвійської Республіки «Про звернення/подання», що визначає порядок, за яким приватна особа може подати, а установа чи приватна особа, яка виконує функції державного управління, розглядає подання, що містить заяву, скаргу, пропозицію або питання в межах компетенції установи та надає відповідь на нього, а також встановлює порядок, за яким установа повинна приймати відвідувачів. Компаративний аналіз положень цього закону показав, що за змістом він є подібним до Закону України «Про звернення громадян». Так, Закон Латвійської

Республіки передбачає такі види звернень як заява, скарга, пропозиція, але не містить тлумачення цих понять; звернення може мати письмову, електронну чи усну форму, при цьому звернення, отримані в електронній формі, є дійсними, якщо мають електронний цифровий підпис відповідно до процедур, встановлених нормативними актами; положення закону не стосуються запитів щодо надання інформації, які повинні бути розглянуті відповідно до Закону «Про свободу інформації»; норми закону передбачають обов'язковість надання відповіді на звернення протягом розумного періоду часу, враховуючи нагальність вирішення питання, що міститься в зверненні, але не пізніше 1 місяця після його отримання [291; 133].

Влучною, на наш погляд, враховуючи конституційні приписи про гарантування права на звернення як права людини, є конструкція назви законодавчого акту Латвійської Республіки «Про звернення», у якому не конкретизується, що звернення можуть подаватися лише громадянами цієї країни. Вважаємо, що використання такої конструкції назви базового закону у сфері звернень є доцільним і для України.

Оригінальний досвід, на думку українського вченого В. Нестеровича, можна спостерігати в Латвійській Республіці й щодо запровадження електронної системи петицій, де основними рушіями її запуску стали громадські активісти. Так, систему електронних петицій створили двоє молодих ентузіастів: підприємець К. Блаус та експерт з маркетингу Я. Ертс. Вони вважали, що хороші ідеї мають не залишатися вдома за кухонним столом, а дійти до тих, хто приймає рішення, та ще далі. Тому, у 2010 році вони почали роботу над створенням порталу, а також складанням і просуванням перших ініціатив до Сейму. У творців не було досвіду ні лобювання, ані захисту інтересів, але був величезний ентузіазм, а також віра в ідею та добрі поради, які допомогли зрозуміти, як реалізувати ідею. Так, у червні 2011 року було створено Інтернет-портал «Мій голос», на якому спочатку було лише дві електронні петиції: «Відкриваємо офшори» та «Відкриваємо Сейм». Однак вже в перші години роботи порталу було зібрано

кілька сотень підписів під ними. Двома днями пізніше тодішній Президент Литви В. Затлерс звернувся до суспільства із закликом підписати перший законопроект «Про відкриття офшорів», який був позитивно проголосований у першому читанні, а протягом тижня прийнятий парламентом країни. Нині латвійський Інтернет-портал «Мій голос» є потужною платформою для розвитку громадського суспільства, а петиція, яка отримала підтримку 10 тисяч громадян Республіки Латвія, обов'язково має бути зарахована до порядку денного засідання Сейму [142].

За словами вітчизняної дослідниці М. Белікової, для удосконалення національного законодавства у сфері звернень корисним буде й латвійський досвід ідентифікації громадян, що застосовується при поданні електронних петицій на Інтернет-порталі «Мій голос». Технологічна сторона роботи цього порталу, зокрема порядку ідентифікації авторів петицій (осіб, що її підтримують), виглядає наступним чином: особу кожного користувача, який проголосував на ньому, засвідчують зареєстровані в Латвійській Республіці Інтернет-банки. Ініціативу може внести та підписати будь-який громадянин Латвії, що досяг 16-річного віку. Про безпеку дбають банківські системи. Після успішної автентифікації Інтернет-банки надсилають ім'я, прізвище й персональний код особи на портал «Мій голос», де вони зберігаються в захищених базах даних. Особа може проголосувати лише один раз за кожен е-ініціативу. У публічний доступ потрапляє лише ім'я та прізвище. На вимогу Сейму база даних підписантів під електронними ініціативами порівнюється з реєстром громадян, який зможе з допомогою своєї бази даних осіб перевірити автентичність усіх підписантів [11].

У чинному Законі України «Про звернення громадян» відсутні приписи щодо персональної ідентифікації авторів та підписантів електронної петиції. Нормами частини сьомої статті 5, частини другої статті 23-1 передбачено лише, що особа при поданні електронної петиції має вказати своє прізвище, ім'я, по батькові, адресу електронної пошти. Жодних інших відомостей, які можуть бути віднесені до персональних даних, не вимагається так само, як і

застосування електронного цифрового підпису. Дійсно, варто погодитись з авторкою у тому, що наявний у Законі України порядок ідентифікації суб'єктів подання електронної петиції не відповідає сучасним реаліям розвитку цифрових технологій, може призвести до різного роду махінацій при підготовці електронної петиції та потребує відповідної законодавчої модернізації.

Цікавим, на думку А. Мезенцева, є досвід Франції: петицію-скаргу має право подавати будь-яка людина, а право на звернення до органів державної влади мають виключно громадяни. У Німеччині ж право на петицію мають не тільки громадяни цієї країни, а й іноземці та юридичні особи. Петиції направляються в органи державної влади, які зобов'язані таке звернення прийняти, зареєструвати, розглянути та повідомити заявника про рішення. Якщо звернення або скарга приходить не в той орган, у компетенції якого перебуває розв'язання даної проблеми, воно перенаправляється в орган державної влади, який може вирішити дане питання, про що повідомляється заявникові. Функцією петиції є максимальне сприяння участі громадян або їх об'єднань у процесі прийняття державних рішень, налагодження комунікації між владою та суспільством, узгодження інтересів зацікавлених осіб, контроль за державою з боку громадян. При цьому, електронні петиції, направлені до німецького Бундестагу розглядає спеціальний Петиційний комітет при парламенті, і в разі набрання електронною петицією 50 тисяч підписів вона передається на розгляд законодавчого органу [128].

Комітет з петицій Бундестагу діє на підставі прийнято у 1975 році Закону ФРН «Про повноваження комітету з петицій Німецького Бундестагу». Згідно цього Закону новообраний Бундестаг зобов'язаний створити комітет з петицій (Petitionsausschuss) для розгляду клопотань та скарг, які надходять до Бундестагу. Згодом Конституція Федеративної Республіки Німеччина була доповнена окремою статтею «45с», яка передбачила наступні засади діяльності Комітету з петицій: 1) Бундестаг створює Комітет з петицій, який зобов'язаний розглядати прохання та скарги, що подаються в Бундестаг

згідно зі статтею 17 Основного закону; 2) повноваження Комітету з перевірки скарг встановлюються федеральним законом. За роки свого існування зазначений комітет зарекомендував себе як інституційний посередник між парламентом та громадянами у вирішенні нагальних питань нормативно-правового характеру. Комітет Бундестагу з петицій, відзначає німецький професор з державного права П. Бадур, фактично відіграє роль колективного омбудсмена. Розгляд петицій Німецьким парламентом з конституційно-процесуальних позицій відбувається наступним чином: Президент Бундестагу, керуючись його Регламентом, направляє петиції громадян, які надійшли на адресу парламенту, до Комітету з розгляду петицій. Останній при розгляді петицій запитує висновки постійних комітетів, якщо в петиціях порушені обговорювані цими комітетами питання. Депутат, який передав петицію, залучається на його вимогу до розгляду петиції в цьому комітеті з правом дорадчого голосу. Комітет з петицій повинен визначити принципові положення щодо розгляду прохань і скарг та в конкретних випадках виходити з цих положень. У разі витребування комітетом документів чи довідок або доступу до відповідних федеральних органів, корпорацій, відомств та фондів про це слід повідомити компетентного члена Федерального уряду. Такі ж заходи необхідно своєчасно вжити у випадку заслуховування у зв'язку з поданою петицією свідка або експерта. Комітет може передати свої повноваження кому-небудь зі своїх членів, визначивши у своєму рішенні зміст і обсяг цих повноважень. За результатами опрацювання поданих звернень громадян, Комітет з петицій надає Німецькому Бундестагу щомісячну доповідь про розглянуті ним петиції зі своїми пропозиціями та рекомендаціями щодо їх врахування у подальшій діяльності парламенту. Крім того, Регламент Німецького Бундестагу зобов'язує комітет щорічно звітувати про свою діяльність. Річна доповідь Комітету з петицій включається до порядку денного Бундестагу протягом трьох тижнів поточної сесії після ознайомлення з нею депутатів. Доповідач може доповнити Доповідь щодо петицій у своєму усному виступі.

Обговорення доповіді проводиться на вимогу фракції або 5% присутніх депутатів. Заявникам направляються мотивовані повідомлення про результати розгляду звернення та врахування заявлених у формі петицій прохань під час прийняття законів та інших нормативно-правових актів. Пересічні німці можуть вплинути на прийняття того чи іншого нормативно-правового акта у ФРН шляхом направлення петиції до цього комітету. Комітет з петицій Німецького Бундестагу не є органом публічної влади, та не володіє контрольно-наглядовими повноваженнями по відношенню до інших органів, організацій та установ. Однак, згідно з регламентними процедурами Бундестагу, він має право витребувати документи, довідки, іншу документацію та отримувати доступ до організацій і установ, заслуховувати осіб, які направили петиції, свідків, експертів та інших осіб, що володіють спеціальними знаннями [292; 143].

У вітчизняних наукових колах точиться дискусія з приводу ефективності діяльності спеціальних парламентських петиційних органів на кшталт Петиційного комітету Бундестагу у ФРН, висловлюється думка про те, що створення таких служб зможе надати е-петиціям нового дихання, оскільки парламенти, в яких створені та діють спеціалізовані петиційні органи є більш відкритими та чутнішими до потреб громадян та громадської участі. Зазначається, що демократичні процеси в Центральній і Південно-Східній Європі призвели до створення подібних парламентських петиційних органів у таких країнах як Австрія, Болгарія, Німеччина, Литва, Люксембург, Португалія, Словаччина і Чехія [264].

Думку про необхідність створення Комітету Верховної Ради України з петицій підтримує й вітчизняний правник В. Несторович. За його висловом, у світлі прогресивного європейського досвіду щодо реалізації права петицій необхідно посилити інституційні гарантії розгляду петицій в Україні шляхом створення Комітету Верховної Ради України з петицій. Наявність такого комітету суттєво посилить роль звернень громадян під час прийняття законів та буде сприяти значно більшому залученню громадськості до

законотворчого процесу. Нині звернення громадян, що надійшли на адресу Верховної Ради України, розглядає Відділ з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України. Однак цей орган доволі обмежений у своїй діяльності оскільки він є здебільшого технічною установою, яка не має тих повноважень, якими наділений комітет Верховної Ради України у законопроектній діяльності [143].

Як бачимо, практика створення спеціальних парламентських петиційних служб на теренах Європейського Союзу поширюється. Комітет з петицій діє й на рівні Європейського парламенту.

Згідно з даними довідки Інформаційного управління Апарату Верховної Ради України «Про звернення громадян до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування у 2019 році» у минулому році громадянами у системі «Електронні петиції» на офіційному веб-порталі Верховної Ради України було ініційовано 1707 електронних повідомлень, із них 730 електронних повідомлень після їхньої перевірки на відповідність вимогам до електронної петиції, визначеним законом, було оприлюднено в якості петицій для збору підписів на офіційному веб-сайті Верховної Ради України. Протягом звітного періоду п'ять електронних петицій набрали необхідну кількість голосів на свою підтримку та були розглянуті відповідно до передбаченого главою 36(1) Регламенту Верховної Ради України порядку [177].

Статистика поточного року свідчить про те, що упродовж січня – березня 2020 року громадянами у системі «Електронні петиції» на офіційному веб-порталі Верховної Ради України було ініційовано 300 електронних повідомлень. З них 99 електронних повідомлень Відділом з питань звернень громадян після їхньої перевірки на відповідність вимогам до електронної петиції, визначеним законом, було оприлюднено в якості петицій для збору підписів на офіційному веб-сайті Верховної Ради України. 213 електронних повідомлень було відхилено [178].

У світлі внутрішньої реформи вітчизняного парламенту, метою якої є підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, та враховуючи динаміку соціальної активності українців у сфері реалізації конституційного права людини на звернення, вважаємо доцільним ініціювання питання про створення спеціального петиційного органу в парламенті України.

Повертаючись до компаративного аналізу конституційно-правового врегулювання права на звернення, зауважимо, що досвід Республіки Фінляндія показав, що у цій країні за результатами проведення конституційної реформи з 1 березня 2012 року, коли набули чинності зміни до Конституції Фінляндії у частині доповнення статті 53 «Референдум та громадянська ініціатива» нормою, згідно з якою «група громадян, в яку входить не менше п'ятдесяти тисяч громадян Фінляндії, що мають право голосу, має право вносити до парламенту законодавчу ініціативу в порядку, передбаченому законом» та Закону «Про ініціативи громадян», була запроваджена система електронних петицій. Загалом законодавство Фінляндії встановлює, що ініційована петиція може збирати підписи протягом строку, встановленого заявником, але не більш як 6 місяців. Голосувати можна не тільки за, а й проти питання, порушеного в петиції. Електронна петиція, що підтримана більш ніж 50 тисячами громадян, автоматично стає законопроектом, який має в пріоритетному порядку розглянути парламент [95; 140; 142], тобто, набуває статусу імперативної петиції, що має обов'язковий характер для законодавчого органу держави.

Українське законодавство побудоване за іншим принципом. Так, згідно з частиною двадцять першою статті 23-1 Закону України «Про звернення громадян» орган, якому адресована петиція, має правову можливість реалізації пропозицій, викладених в електронній петиції, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення. Суб'єкти законодавчої ініціативи (Президент України, Кабінет Міністрів України, народні депутати України) за результатами розгляду електронної петиції

мають правову можливість розробляти та вносити в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань [179], іншими словами, електронні петиції в Україні є петиціями консультативного типу.

Заслуговує на увагу, на нашу думку, й досвід правового розуміння та конституційного закріплення права на звернення в Естонській та Литовській республіках. Так, відповідно до статті 46 Конституції Республіки Естонія кожен має право звертатися з меморандумами та заявами до державних установ, місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Порядок відповіді встановлюється законом. Практично аналогічну норму без уточнення видів звернень містить й частина перша статті 51 Конституції цієї держави, де вказано, що кожен має право звертатися в державні установи, місцеві самоврядні органи та до їх посадових осіб на естонській мові та отримувати відповідь на цій мові [81].

Процедура розгляду та надання відповідей на меморандуми та заяви була передбачена відповідним законом (*Response to Memoranda and Requests for Explanations and Submission of Collective Addresses Act*), який був чинним з 11 квітня 2014 року до 25 жовтня 2016 року, відповідно норм якого під меморандумом (*memorandum*) чи, як його трактують «інформаційним листом», розуміється звернення, представлене особою, в якому він або вона робить пропозицію адресату щодо організації роботи агентства чи органу або розвитку сфери; надає адресату інформацію стосовно суспільного життя і державного управління. Іншими словами, меморандуми за змістом є пропозиціями. Закон також містив поняття запиту – «звернення, представлене особою, в якому він або вона запитує в адресата інформацію, яка вимагає аналізу, узагальнення або збору додаткової інформації; просить надати юридичне пояснення» та поняття колективного звернення (власне петиція), під яким розуміється пропозиція, що створена за громадської ініціативи та внесена до Рійгікогу (естонського парламенту) з метою зміни законодавства чи поліпшення суспільного життя, здійснення яких

знаходиться в межах компетенції Рійгікогу. При цьому, якщо метою звернення особи є надання доступу до інформації, відповідь повинна надаватися відповідно до Закону «Про публічну інформацію». Для подання ж та реєстрації колективних звернень (петицій), які можуть бути передані Рійгікогу, створена спеціальна електронна платформа (Rahvaalgatus.ee), яка дозволяє кожному внести свою пропозицію щодо покращення життя в суспільстві або зміни закону, обговорити це разом з іншими та за результатами обговорення колективно скласти звернення. Після цього можна збирати підписи на підтримку (жителі Естонії старші 16 років), надіслати до Рійгікогу та спостерігати за процесом розгляду [133].

Приписи Конституції Литовської Республіки надають право на звернення лише громадянам держави. Так, частиною другою статті 33 «громадянам гарантується право критикувати роботу державних установ чи посадових осіб, оскаржувати їх рішення. Переслідування за критику забороняється», а частина третя окремо гарантує громадянам право на петицію, порядок здійснення якого встановлюється законом [88].

У свою чергу, законом Литви «Про петиції» визначається, що петиція – це письмова заява петиціонера, адресована до Сейму, Уряду чи муніципального уряду та адміністративних інституцій, що містить вимоги чи пропозиції щодо вирішення питань, рішення яких може потребувати прийняття нового правового акту, зміни правового акту, доповнень або виключень, та яку комісія з петицій визнає за петицію. При цьому, норми закону не застосовується, якщо громадяни здійснюють права, встановлені Конституцією: право законодавчої ініціативи; право ініціативи оголосити референдум; право критикувати роботу державних установ або державних службовців.

Процедура ж розгляду заяв, повідомлень і скарг громадян регулюється нормами статті 14 Закону Литовської Республіки «Про державне управління», а також є однією із функцій Омбудсмена Сейму (парламенту Литви) [133].

Прикладом для нормативного удосконалення змісту національної конституційної норми, що встановлює право людини на звернення, на наш погляд, є виклад аналогічної норми в Конституції Республіки Польща. Так, стаття 63 Конституції цієї держави передбачає, що кожен має право звертатися з петиціями, пропозиціями та скаргами в інтересах суспільства, у власних інтересах або інтересах іншої особи за її згодою до органів публічної влади, а також до громадських організацій та установ у зв'язку з виконанням ними своїх обов'язків, покладених на них у галузі публічної адміністрації. Порядок розгляду петицій, пропозицій та скарг визначається законом [91]. Як бачимо, конституційні приписи не лише конкретизують види звернень, з якими особа може звертатися до уповноваженим на це суб'єктів, а й не обмежують їх коло лише державними органами влади чи органами місцевого самоврядування, передбачаючи направлення таких звернень й до громадських організацій та установ. Окрім того, норма Основного Закону Республіки Польща закладає засади сучасного розуміння дуалістичної природи права людини на звернення, яке одночасно виступає як особисте та як політичне право людини. Єдиним недоліком, з нашої точки зору, є виклад цієї норми в частині 3, що присвячена політичним правам і свободам, Розділу II «Свободи, права та обов'язки людини і громадянина» Конституції Республіки Польща.

Як зазначалось вище, норма Конституції Республіки Польща Республіки Польща Республіки Польща передбачає визначення порядку розгляду звернень законодавчими актами. Так, порядку подання та розгляду петицій окремо присвячено Закон Республіки Польща «Про петиції», відповідно якого предметом петиції може бути прохання щодо зміни законодавства, здійснення заходів чи інших дій стосовно питання, що піднімається в петиції, та стосовно суспільного життя, цінностей, що вимагають особливого захисту. Відповідно до Регламенту Сейму розглядом петицій, що адресовані Сейму, займається спеціальна комісія.

Натомість частина 8 Адміністративно-процесуального Кодексу Республіки Польща регламентує процедуру подання та розгляду скарг та пропозицій. Відповідно до приписів Адміністративно-процесуального Кодексу предметом скарги може бути недбале або неналежне виконання обов'язків компетентними органами чи їх працівниками, порушення верховенства права чи інтересів заявників, а також довготривалий та бюрократичний розгляд справ; предметом пропозиції можуть бути питання, що стосуються вдосконалення організації, зміцнення законодавства, поліпшення роботи та запобігання зловживанням, захисту власності, кращого задоволення потреб населення. Пропозиції та скарги повинні бути розглянуті якнайшвидше, але не пізніше 1 місяця з дня їх отримання [294; 133].

До прав, свобод та гарантій політичної участі відносить право на звернення й Конституція Республіки Португалія. Так, частиною першою статті 52 гарантується всім громадянам право звертатися індивідуально або колективно до державних органів, керівних органів автономних областей або будь-якого іншого органу, із заявами, претензіями чи скаргами з метою захисту своїх прав, Конституції, законів або суспільних інтересів, а частина друга цієї ж норми визначає, що законом закріплюються умови, за яких колективні петиції в законодавчий орган Португалії (Асамблею Республіки Португалія) розглядаються на пленарному засіданні. Право на подання скарги до Омбудсмена та до органу з регулювання ЗМІ, та право організацій-резидентів подавати клопотання до органів місцевої влади регулюється окремими законами [79].

Конституційні приписи Словацької Республіки також розмежовують право подання петиції від інших звернень. Так, частина перша статті 27 гарантує право петиції. Кожен має право індивідуально або спільно з іншими особами (колективно) звертатися до державних органів та органів територіального самоврядування з проханнями, пропозиціями та скаргами з питань, що представляють публічний чи інший суспільний інтерес. У частинах другій та третій цієї ж конституційної норми відповідно сказано, що

петиція не повинна закликати до порушення основних прав та свобод та не повинна порушувати принцип незалежності суду [80].

Подання петицій за цим законом не поширюється на загальні положення про адміністративні процедури. Натомість Закон «Про скарги» регулює процедуру подання, обробки та перевірки розгляду скарг фізичними та юридичними особами [295].

Практично стандартизований підхід до розуміння юридичної природи інституту звернень ми можемо спостерігати й при аналізі конституційних положень ряду інших європейських держав. Так, у Конституції Австрійської Республіки 1920 року із змінами у 1929 році та відповідно до Закону від 30 грудня 2004 року № 153/2004 передбачено можливість звертатися до Колегії народного правозахисту зі скаргою про недоліки в здійсненні федерального управління. У Конституції Греції 1974 року із змінами від 27 травня 2008 року зазначено, що кожен окремо або разом з іншими має право звертатися із письмовими зверненнями до влади, яка зобов'язана відреагувати та дати письмову відповідь заявнику. Конституція Республіки Кіпр 1960 року проголошує, що кожен має право окремо або разом з іншими подавати клопотання та/чи скарги до компетентних органів влади і вимагати розгляду питання та швидкого його вирішення. Конституція Угорщини також містить положення, що кожен має право індивідуально або спільно з іншими подати письмові клопотання, скарги або пропозиції до будь-якого державного органу [87; 89; 90; 43].

Компаративний аналіз конституційних та законодавчих норм з питань правового врегулювання права на звернення ряду наведених нами для прикладу держав-членів Європейського Союзу показав, що це право гарантовано як на національному правовому рівні, так і на трансдержавному рівні, а саме на рівні Європейського Союзу в цілому. У більшості із цих держав право на звернення є конституційним приписом як гарантована державою можливість звертатися до державних інституцій, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як з метою врегулювання власних

інтересів або інтересів інших осіб, так і з метою особистої участі у прийнятті публічних рішень.

При цьому, як ми вже відмічали раніше, при формулюванні конституційно-правових приписів у різних європейських державах немає стандартизованого підходу до використання уніфікованої термінології з цього питання. Для позначення таких видів звернень як «заява», «клопотання», «скарга» може застосовуватись як загальний термін «звернення», так і термін «петиція».

Разом із тим, розгляд нормативно-правового врегулювання права людини на звернення у переважній більшості європейських країн продемонстрував, що право подання електронної петиції до законодавчого органу держави, як правило, має самостійне юридичне визначення, окремо закріплюється в законодавстві та надається лише громадянам цієї держави. Це право розуміється як інструмент безпосередньої демократії та механізм реалізації права на участь в управлінні публічними справами у таких державах як Естонія, Латвія, Литва, Німеччина, Польща, Португалія, Словачів. У Фінляндії ж петиції до парламенту за відповідних умов набувають статусу законодавчої ініціативи.

Як зауважує вітчизняна учена-конституціоналіст Г. Ємельянова, серед держав-членів Європейського Союзу існують декілька країн, які взагалі конституційно не передбачили можливість звертатися до державних інституцій з петиціями, наприклад: королівство Швеція, королівство Велика Британія та Фінляндія. Право на петицію у цих країнах закріплено у звичайних законах [44, с. 135-136].

Коментуючи наведену тезу, можна припустити, що дослідниця не володіла достатнім масивом інформації з цього питання, зокрема, щодо конституційно-правового врегулювання інституту звернень у Республіці Фінляндія, досвід якої описаний нами вище.

Невиваженими є висновки Г. Ємельянової й щодо Великобританії. Так, Конституція Великобританії за визнанням теоретиків права є політико-

правовим феноменом, що не має аналогів в історії конституціоналізму. Вона має комбінований та несистематизований характер і складається з двох частин писаної та неписаної. До її писаної частини відносяться: статутне право; Акти про правовий статус особи (Велика хартія вольностей 1215 р., Хабеас корпус акт 1679 р., Білль про права 1689 р, які видозмінювалися і зараз адаптовані до теперішніх реальних умов через Акт про суди 1974 р. та Акт про кримінальне право 1976 р.; конституційні норми, що знаходяться в актах делегованого законодавства, що відносяться до Урядової правотворчості; конституційні норми, що містяться в законах, в яких норми, що регулюють питання конституційного права становлять лише частину (Акт про міністрів корони 1975 р.). Неписану ж частину складають: конституційні угоди, які юридично не зафіксовані, але які регулюють питання державного життя (тобто, норми звичаєвого права); судові прецеденти, під якими розуміють рішення вищих судів з конкретних питань, які мають юридично обов'язковий характер для інших судів; регламенти двох палат парламенту: палати лордів та палати общин, а також правила парламентської процедури; доктринальні джерела (праці вчених-юристів).

Отже, британська Конституція не тільки неписана за формою (в основі), але і відноситься до некодифікованих конституцій. Аналізуючи цю конституцію за ще одним критерієм, а саме способом внесення змін – констатуємо, що вона є гнучкою, тому що в доктрині англійського права немає різниці між «конституційним» та «поточним» законодавством, а існує загальний порядок прийняття та змін парламентських законів, які не переглядаються судами, або оголошуються неконституційними. Саме ця обставина дозволяє створити стабільну взаємодію органів державної влади та забезпечити реальність британської конституції щодо відносин, які склались у суспільстві [283, с. 4-8].

Що ж стосується питання конституційно-правового врегулювання права на звернення, то саме Великобританія вважається його колискою. Деякі науковці відстоюють точку зору, відповідно до якої право на звернення

в органи публічної влади повинно бути датовано з моменту прийняття Великої Хартії вольностей, підписаної у 1215 році за років правління англійського короля з династії Плантагенетів Іоанна Безземельного, оскільки стаття 61 цього документу передбачала право подання скарги до короля та вимагала від останнього виконання скарги протягом 40 днів під загрозою повстання [249].

Ні якою мірою не заперечуючи вагомого історико-правового значення Великої хартії вольностей 1215 року, все ж таки, слід розглядати даний правовий документ виключно у контексті тієї історичної доби, до якої він відноситься. У цьому контексті, на наш погляд, доречно навести думки з цього приводу англійського суспільно-політичного діяча першої половини ХХ століття Сера Вінстона Леонарда Спенсера-Черчилля. З одного боку, за його словами, «... навіть якщо магнати ХІІІ ст. мало розуміли, що таке загальні свободи, і ще менше думали про парламентську демократію, вони все ж таки закріпили один принцип, якому судилося мати першорядне значення для майбутнього розвитку англійського суспільства та англійських інститутів. Крізь весь документ червоною ниткою проходить думка про те, що існує закон, який вище короля і який навіть він не повинен порушувати. ... Основна ідея верховенства закону, що давно жила у феодальних звичаях, була піднесена цим документом та перетворена в національну доктрину». Водночас, автор зазначає й про те, що «... якщо відкинути риторичні вихваляння, які доволі щедро лунають на адресу Великої хартії вольностей, та вивчити сам документ, то виявляється, що він досить цікавий... У ньому зовсім відсутня яка-небудь заява про принципи демократичного управління чи права людини. Це не декларація конституційної доктрини, а практичний посібник з виправлення поточних зловживань у феодальній системі...» [263].

Тому, на нашу думку, варто погодитись з позицією тих дослідників, які вважають відліком нормативно-правового врегулювання права на петицію англійський Білль про права 1689 року, який передбачав «необмежене право підданих звертатися з клопотаннями до короля», при цьому будь-яка

затримка або переслідування за таке клопотання визнавалось незаконним, а також прийняття Актів про парламент 1911 та 1949 років [144; 249].

Враховуючи ту обставину, що всі ці документи входять до так званої «писаної частини» британської Конституції, можемо впевнено говорити, про те, що Великобританія є однією з перших європейських країн, де право на звернення (петицію) закріплено на конституційно-правовому рівні.

О. Тітов зауважує, що у Великобританії петиції в парламент використовуються у двох випадках: як інструмент ініціювання прийняття нормативно-правового акта, чи як інформація, що потребує негайного законодавчого врегулювання. Більшість петицій поступає до нижньої палати парламенту – палати общин, у формі петицій вносяться й законопроекти. За його словами, розгляд петицій у британському парламенті нагадує складний судовий процес, включаючи й проведення дебатів. У зв'язку із цим, суб'єкти подання петицій часто звертаються за юридичною допомогою до так званих «парламентських агентів». У свою чергу, опоненти також можуть приймати у парламентському розгляді петицій за участі «парламентських агентів». За результатами розгляду петиції в комітеті приймається рішення: законопроект не підлягає подальшому розгляду чи розглядається палатами парламенту як публічний білль [222, с. 49-50].

Інші держави світу з монархічною формою правління також демонструють зразки конституційно-правового закріплення права на звернення.

Так у Королівстві Іспанія право на звернення гарантується Конституцією цієї країни та Законом «Про право подачі петиції» виключно громадянам королівства. Відповідно до частини першої статті 29 Конституції Іспанії всі іспанці мають право подати індивідуальні чи колективні звернення у письмовому вигляді до державних органів влади, у формі та з метою, встановленими законом. У другій частині цієї ж конституційної норми встановлено обмеження для військовозобов'язаних осіб (таких, що рахуються у Збройних Силах, військових відомствах чи установах, підлеглих

військовій дисципліні) подання звернення лише в індивідуальному порядку та у відповідності до положень, що регулюють їхню діяльність [78].

У свою чергу, положеннями базового Закону Іспанії «Про право подачі петиції» деталізовано, що індивідуальне або колективне звернення оформлюється у вигляді петиції, під якою розуміється пропозиція, ініціатива, скарга чи прохання. Закон також регулює особливості подання петицій військовими та подання петицій до Парламенту.

Слід також звернути увагу, що конституційне право на звернення в Іспанії входить до переліку прав, які захищаються винятково. В іспанському парламенті функціонує Парламентський Омбудсмен (Захисник Народу), що відповідає за дотримання фундаментальних прав та свобод громадян, контролюючи діяльність Адміністрації та інших державних органів у цій сфері. Парламентський Омбудсмен розглядає скарги від будь-якої особи, групи осіб або організації на порушення або бездіяльність посадових і службових осіб та органів державної влади, що порушили конституційні права громадян, зокрема право на звернення. Окрім того, Конституційний Трибунал Іспанії має захищати права так званого «першого рангу» (права, проголошені статтями 14-30 Конституції Іспанії 1978 року) за запитом фізичних та юридичних осіб, що зіткнулися з порушеннями з боку органів державної влади та не отримали захисту в суді. Це так звана відома процедура «клопотання про захист» [289; 68].

Стаття 45 Конституції Кувейту – азіатської держави, яка за формою правління є конституційною монархією, визначає, що «кожна людина має право звертатися до влади в письмовій формі та за власним підписом. Лише законно створені організації та корпоративні органи мають право звертатися до влади колективно» [76, с. 345], а Конституція Бахрейну, що є дуалістичною монархією також гарантує право на звернення як право людини, разом із тим встановлюючи, що звернення можуть подаватися лише у письмовій формі [76, с. 17].

Іншу картину щодо регламентації права на звернення можемо спостерігати у тих країнах, де діють теократичні чи автократичні політичні режими. Так, цікавим є закріплення права на звернення в Конституції – Основному Нізамі (Положенні) Саудівської Аравії, яка є абсолютною монархією. У засадничих положеннях (статті 1, 9) цього документа визначено ідеологію даної країни, державною релігією якої є іслам, а Конституцією – Книга Всевишнього Аллаха та сунна Його Пророка. Зазначається, що «основою саудівського суспільства є сім'я. Її члени повинні виховуватись у душі ісламської віри, на засадах відданості та покори Всевишньому Аллаху, Його Пророку та представників влади, поважати закони і виконувати їх, любити та цінувати свою Батьківщину та її славу історію». І хоча у статті 43 Основного Нізаму надається право підданам звертатися зі скаргами до канцелярії короля чи наслідного принца, вступати в контакт за своїм питанням з офіційною владою [156], сутність та змістовне наповнення цього документа свідчить про те, що в цій країні все підпорядковано дотриманню ісламської віри, яка є не лише державною релігією, а й ідеологією, складеною в систему правових норм (ісламське право). За таких обставин не може йти мова про демократичний розвиток інститутів громадянського суспільства, одним із яких є інститут звернень людини.

Теза про спрямованість політичного режиму держави як визначального чинника демократичного поступу права людини на звернення, належного розуміння його сутності та функціонального призначення у сучасних правових реаліях підтверджується й при аналізі конституційних положень з означеного питання таких соціалістичних країн як Північна Корея та Китай.

Так, у статті 69 Конституції Північної Кореї (Корейської Народно-Демократичної Республіки) визначено, що громадяни мають право подавати скарги та заяви, які повинні бути розглянуті та вирішені по суті у встановленому законом порядку та у зазначені строки [222, с. 54-56].

Досить цікавим є закріплення права на звернення у Конституції Китайської Народної Республіки. Стаття 41 визначає, що «громадяни Китайської Народної Республіки мають право звертатися з критикою чи пропозиціями на адресу будь-яких державних органів чи державних службовців, мають право звертатися до відповідних державних органів зі скаргами, звинуваченнями чи заявами з приводу порушення закону чи службового обов'язку будь-яким державним органом чи державним службовцем. Однак, недопустимим є обмовляння та паплюження людей шляхом фальсифікації чи підтасовування фактів. Відповідні державні органи повинні розглядати скарги, звинувачення та заяви громадян шляхом перевірки фактів та несуть відповідальність за їх вирішення. Ніхто не може впливати на громадян та мститися їм. Особи, яким завдано шкоду в результаті посягання на громадянські права зі сторони державних органів і державних службовців, мають право на отримання компенсації відповідно закону» [222, с. 51].

Якщо вести мову про Конституцію Китайської Народної Республіки (КНР), то, за словами вітчизняного дослідника О. Ковалю, за час існування цієї держави чинна Конституція від 1982 року вже четверта, в неї вже неодноразово вносили зміни, а її черговий, п'ятий перегляд, що є досить знаковим із багатьох причин, відбувся у 2018 році. У статті 1 Конституції після слів – «Соціалістична система є основним ладом Китайської Народної Республіки», додано – «Керівна роль КПК є визначальною характеристикою соціалізму з китайською специфікою». У статті 27 введено новий параграф про те, що державні чиновники будуть присягатися на Конституції КНР. За словами науковця, такі конституційні зміни, з одного боку, вірогідно, унеможливлять ситуацію, коли партія перебувала понад законом і часто втручалася у діяльність не лише державних органів, а й судових, поліцейських і наглядових. З іншого ж боку, комуністична партія Китаю законом тепер закріплює за собою лідерство в ідеологічній сфері, що дозволить їй надалі залишатися домінуючою силою на політичній арені країни. Вочевидь, партія

не відмовиться і від керівної ролі у процесах керування державою та у правових змінах. Саме тому сьогодні вона виступає, як джерело правотворчих процесів [67].

Очевидно, що у конституціях країн сучасного тоталітарного соціалізму основний акцент ставиться не на права людини, а на права громадян, які даруються їм державою. Зокрема, у країнах з однопартійною політичною системою, якими є Північна Корея та Китай, основою державної політики є ідеологія керівної партії, а право на звернення визначається не в сенсі налагодження партнерського діалогу між особою, суспільством та державою, а лише як інструмент оскарження неправомірних дій чиновників, а подекуди викорінення інакодумства, імітація народовладдя.

Наприкінці відмітимо, що компаративний аналіз положень конституцій ряду країн світу, насамперед країн-членів Європейського Союзу, у питанні розуміння та правової регламентації права людини на звернення має велику цінність для розвитку вітчизняної науки конституційного права, оскільки формування ефективної національної системи звернень людини, вибору її моделі та напрямів розвитку у світлі побудови громадянського суспільства в Україні лише починається. Конституція України загалом відповідає визнаним світовим та європейським правовим стандартам у цій сфері, а її модернізація має відбуватися на основі критичного ставлення до зарубіжного досвіду з урахуванням національних правових традицій.

Висновки до розділу 3

Аналіз міжнародно-правових стандартів і зарубіжного досвіду правового регулювання та реалізації права людини на звернення дає змогу зробити наступні висновки:

1. В частині визначення змісту категорії міжнародні правові стандарти, ми не можемо погодитися з твердженнями, що у правовій літературі відсутня єдність думок стосовно визначення даної категорії, оскільки наведені позиції

вчених не є такими, що суперечать одна одній, а доповнюють одна одну.

Кожен автор, даючи визначення міжнародним стандартам прав людини, однаково втілює в нього категорії, які відображають різні аспекти одного правового явища під різними кутами зору. Тому, у цьому випадку слід вести мову про багатоманітність визначень, а не про відсутність певної єдності думок.

2. Сумнівним видається віднесення деякими вченими резолюцій Генеральної Асамблеї ООН до актів, які містять неправові норми. Цей різновид актів «м'якого права», виходячи з аналізу змісту та практики реалізації положень резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, цілком здатен самостійно здійснювати регулювання відповідних суспільних відносин, і має для цього відповідні забезпечувальні механізми.

3. Спірною видається позиція про виключно рекомендаційний характер Загальної декларації з прав людини. На сьогодні Декларація стала загальною звичаєвою нормою міжнародного права. Більше того, зміст Декларації не відповідав духу рекомендаційних норм. Разом з тим, значимість Загальної декларації полягає не лише в тому, що вона виступила першим міжнародним стандартом в сфері прав людини, але й у тому, що вона створила правову базу для наступного кодифікаційного процесу в цій галузі, який сприяв еволюції концепції прав людини.

4. На міжнародно-правовому рівні право людини на звернення віднайшло своє місце, в якості формально-визначеного права, не в усіх актах. Проте, можна стверджувати, що дане право має місце, виходячи з нормативно-правового аналізу діючих норм міжнародних актів, та передбачає відповідні правові можливості кожної людини щодо звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, з метою задоволення свого усвідомленого інтересу при реалізації права на ефективні засоби правового захисту у державному адміністративному або ж судовому органі, та права на вільне вираження своїх думок.

Єдиним міжнародним актом, в якому прямо унормовується зобов'язання відповідних суб'єктів гарантувати право людини на звернення, виступає резолюція 53/144 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1998 року, якою затверджено Декларацію про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загально визнані права людини і основоположні свободи.

5. Тенденції розвитку права людини на звернення у світовому масштабі, зокрема у частині стандартів його нормативно-правової фіксації, показують здебільшого єдність національних, європейських та загалом світових суспільно-політичних і правових ідей у питанні його функціонального призначення та слугують додатковим аргументом на користь того, що українська правова модель конституційно-правового закріплення права людини на звернення є невід'ємною органічною складовою як загальносвітової, так і європейської правової традиції його розуміння як інструменту комунікативної взаємодії особи та держави при прийнятті публічних рішень, форми контролю держави з боку громадянського суспільства, а також одного із дієвих механізмів захисту прав, свобод та законних інтересів особи.

6. На сьогодні формула гарантування права на звернення міститься в конституціях переважної більшості держав світу як з республіканською, так і з монархічною формами правління. У більшості із цих держав право на звернення є конституційним приписом як гарантована державою можливість звертатися до державних інституцій, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, громадських організацій як з метою врегулювання власних інтересів або інтересів інших осіб, так і з метою особистої участі у прийнятті публічних рішень.

7. У конституціях та національному законодавстві країн-членів Європейського Союзу використовується різна термінологія при унормуванні права на звернення: право подання петиції, пропозиції та скарги (Польща), право подання меморандумів, заяв та петицій (Естонія), право на звернення

(Латвія), право на подання петиції (Литва) тощо. При цьому, під терміном «петиція» можуть розумітися різні види звернень: клопотання, заява, підписаний лист, прохання, претензія, скарга та власне електронна петиція, як особливий інструмент комунікативної взаємодії особи та державних органів влади.

8. Розгляд нормативно-правового врегулювання права людини на звернення у переважній більшості європейських країн продемонстрував, що право подання електронної петиції до законодавчого органу держави, як правило, має самостійне юридичне визначення, окремо закріплюється в законодавстві та надається лише громадянам цієї держави. Це право розуміється як інструмент безпосередньої демократії та механізм реалізації права на участь в управлінні публічними справами у таких державах як Естонія, Латвія, Литва, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Франція. У Фінляндії ж петиції до парламенту за відповідних умов набувають статусу законодавчої ініціативи.

9. Доведено, що вдалим зразком для нормативного удосконалення змісту національної конституційної норми, яка встановлює право людини на звернення є виклад аналогічної норми в Конституції Республіки Польща. Так, стаття 63 Конституції цієї держави передбачає, що кожен має право звертатися з петиціями, пропозиціями та скаргами в інтересах суспільства, у власних інтересах або інтересах іншої особи за її згодою до органів публічної влади, а також до громадських організацій та установ у зв'язку з виконанням ними своїх обов'язків, покладених на них у галузі публічної адміністрації. Відтак, конституційні приписи не лише конкретизують види звернень, з якими особа може звертатися до уповноваженим на це суб'єктів, а й не обмежують їх коло лише державними органами влади чи органами місцевого самоврядування, передбачаючи можливість направлення таких звернень й до громадських організацій та установ. Окрім того, норма Основного Закону Республіки Польща закладає засади сучасного розуміння дуалістичної

природи права людини на звернення, яке одночасно виступає як особисте та як політичне право людини.

10. Зважаючи на тенденції поширення європейської практики організації діяльності спеціальних парламентських петиційних служб, до компетенції яких входить коло питань, пов'язаних із розглядом електронних петицій, у світлі внутрішньої реформи вітчизняного парламенту, метою якої є підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, та враховуючи динаміку соціальної активності українців у сфері реалізації конституційного права людини на звернення, вважаємо доцільним питання про створення спеціального петиційного органу (комітету, комісії) у національному парламенті – Верховній Раді України, який має стати інституційним посередником між законодавчим органом держави, індивідом та суспільством у питаннях налагодження діалогових форм участі населення у прийнятті суспільно значимих рішень.

11. З'ясовано, що визначальним чинником демократичного виміру права людини на звернення, розуміння й трактування його як партнерських взаємин особи та держави, інструменту розвитку громадянського суспільства, є політичний режим держави. Адже, у країнах з теократичним чи тоталітарним політичним режимом зміст права людини на звернення звужено до визначення його виключно як права скарги на неправомірні дії державних органів чи їх посадових осіб. У цьому світлі не йдеться про можливість індивіда безпосередньо брати участь в управлінні державними та суспільними справами, впливати на формування державної політики.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі результати наукового дослідження втілено у таких важливих висновках:

1. Ретроспективний погляд на процеси формування, становлення та розвитку права на звернення показав, що, окрім іншого, воно є історичним питанням. Акцентування уваги на особливостях генезису права на звернення в різні історичні періоди розвитку української державності є вкрай важливим та актуальним для юридичної науки, так як дозволяє не лише сформулювати цілісне теоретичне уявлення про його властивості, а й сприяє виробленню практичних шляхів вдосконалення чинного законодавства України у цій сфері.

Встановлено, що при дослідженні історико-правових передумов становлення та розвитку конституційного права людини на звернення варто виходити з чіткого розуміння унікальності його функціонального призначення, що витікають з цілей його реалізації. Так, окрім функції забезпечення та захисту прав, свобод та законних інтересів особи (правозахисна функція), право на звернення є ознакою розвиненості громадянського суспільства, одним із дієвих механізмів, що забезпечують ефективність реалізації безпосереднього (прямого) народовладдя, способом налагодження комунікативної взаємодії особи, суспільства та держави.

Доведено, що за часів існування давньоукраїнської держави Київської Русі (IX – XIII століття) склалися певні правові передумови для розвитку права на звернення. З віча як моделі інституту давньої демократії народних зборів починаються витoki усвідомлення правових можливостей кожної людини особисто висловлювати свої думки шляхом фізичної участі у таких зібраннях, безпосередньо звертатися до князя чи самого віча як органів влади держави з пропозиціями чи скаргами і таким чином активно впливати на прийняття рішень державного управління та суспільного життя.

З'ясовано, що нормативно регламентований правовий інститут подання «чолобитних» («прошений»), який існував на теренах українських земель у XV – XIX століттях, що історично входили до складу Московського царства, а згодом Російської імперії, не є притаманним для української національної та європейської правових традицій. Його не можна розглядати як період цивілізаційного процесу становлення та розвитку права людини на звернення в Україні в сучасному його розумінні.

Обґрунтовано наукову позицію про те, що «Коломацькі чолобитні» або петиції (1723 року), як результат діяльності опозиційно налаштованого до російського царизму козацтва у період Гетьманщини, є виявом демократичних народоправних орієнтирів національної правової традиції. По-суті, ці документи слід розглядати як перший вітчизняний приклад належного політико-правового розуміння та реалізації права людини на звернення. За своїм змістом і сутністю вони представляли собою синтез колективних пропозицій, клопотань та скарг до російського імператора як уособлення найвищої державної влади того часу.

2. Дослідження радянського етапу розвитку права на звернення в Україні, який тривав з 1917 р. по 1991 р., продемонструвало, що він хоча й мав позитивний результат закріплення даної правової норми на рівні Конституції, все ж став гальмом на шляху демократичного розвитку цього права. Радянська ідеологія з її міфологізованими уявленнями про побудову комуністичного суспільства, ігноруванням та нівелюванням ролі громади, світових та європейських правових стандартів у цій сфері, не спроможна була дати відповідний напрям розвитку цього права.

Вивчення історико-правових передумов становлення права людини на звернення в Україні у контексті загального цивілізаційного процесу та особливостей державно-правового розвитку на українських землях показало, що його демократичний поступ безпосередньо пов'язаний з природною для української спільноти правовою традицією побудови народоправної держави. Національно-правова модель української держави, яка ґрунтується на

споконвічних вічевих традиціях Київської Русі, правових ідеалах козацтва, стала орієнтиром сучасного змістовного та функціонального наповнення цього права.

3. З'ясовано, що наукові позиції щодо доцільності розширення переліку видів звернень за рахунок включення до нього інформаційних запитів та запитів про роз'яснення законодавства є недоцільними та необґрунтованими. Право звертатися з інформаційним запитом є складовою конституційного права людини на інформацію, а право людини на звернення є самостійним конституційним правом, і ці права ні в якому разі не варто ототожнювати. Разом із тим, означені конституційні права є суміжними з огляду на їх певну функціональну спорідненість як інструменту суспільного контролю та дієвого способу забезпечення розвитку діалогових форм взаємодії між державою та громадянським суспільством.

Встановлено, що сучасне розуміння сутності інституту звернень людини (громадянина) як симбіозу інтересів особи, суспільства та держави варто розглядати не в сенсі звуження чи протиставлення пріоритетності одна одній його функцій, а у більш широкому форматі через визнання рівномірного співвідношення особистих, суспільних та державних інтересів, які характеризуються взаємодією та взаємозалежністю, як закономірне продовження національної правової традиції визнання діалогових форм політичної участі громадян в державному управлінні як базових.

4. Запропоновано авторське визначення дефініції «звернення людини (громадянина)» у конституційно-правовому розумінні, під якою розуміється «нормативно регламентована форма комунікативної взаємодії особи та держави, що здійснюється шляхом подання усного або письмового (електронного) індивідуального (колективного) повідомлення до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів та інших, уповноважених на це суб'єктів, про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, а

також реалізації та захисту своїх прав, свобод та законних інтересів, та припускає обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлені законом строки».

Запропоноване авторське визначення конституційного права людини на звернення, під яким слід розуміти «гарантовані та врегульовані на національному та міжнародному правових рівнях можливості кожного подавати індивідуальні (колективні) усні або письмові (електронні) звернення до уповноважених на це суб'єктів про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізації та захисту своїх прав, свобод та законних інтересів, які припускають обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлений законом строк».

5. З'ясовано, що право на звернення відноситься до основних прав людини, якісною особливістю якого є його дуалістичний характер. Це право не просто гарантує людині захист та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів. Можливо більш важливим і ціннішим є його значення для політичної системи суспільства, зокрема, для функціонування механізму держави. Це означає те, що право на звернення отримує правову регламентацію не лише як право індивіда, а й як одна з найважливіших форм налагодження та забезпечення взаємозв'язку між індивідом, державою та громадянським суспільством.

Сучасний погляд на юридичну природу права на звернення дозволяє стверджувати, що гарантована державою можливість індивіда направляти на адресу уповноважених на це суб'єктів звернення як приватного характеру (заяви, скарги), так і публічного характеру (пропозиції, петиції) є природною потребою кожної людини як соціальної одиниці при побудові громадянського суспільства, яке передбачає активну участь кожного в налагодженні діалогових форм участі населення в управлінні державними та громадськими справами. Тому, це право варто розглядати одночасно як

особисте право людини та політичне право людини. Як особисте право людини воно передбачає можливості кожного особисто звертатись чи в інший спосіб подавати до відповідних суб'єктів звернення для реалізації та захисту своїх особистих прав, свобод і законних інтересів у різних сферах життєдіяльності, а як політичне право людини воно активізується, коли пропозиції, викладені у зверненнях суспільно значимого характеру, визнаються та враховуються на державному рівні у діяльності відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

6. Встановлено, що конституційно-правовий інститут звернень не виступає формою демократії, проте з використанням його інструментарію можуть реалізуватися деякі елементи безпосередньої демократії. Дане конституційне право виступає свого роду гарантією реалізації інших прав і свобод. Саме на цій підставі важливого значення набуває необхідність високого рівня його забезпечення з боку, найперше, держави.

Структура суб'єктивного права на звернення, відповідно до статті 40 Основного Закону виглядає наступним чином: суб'єкти даного права мають правомочність направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення, а також правомочність щодо особистого звернення до зобов'язаних суб'єктів. Відповідно зобов'язані суб'єкти повинні розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Таким чином, формами здійснення цього права визначено направлення письмового звернення, або ж можливість особистого звернення. Видами письмової форми звернення є індивідуальне та колективне звернення. Що ж стосується особистого звернення колективного суб'єкта, то останній також може реалізувати дану правомочність через свого представника. Таким чином, суб'єктивне конституційне право на звернення відповідно до статті 40 Конституції України містить у своїй структурі право користування благом соціального порядку, яким виступає можливість подавати пропозиції, заяви та скарги до органів державної влади і місцевого самоврядування та отримувати на них обґрунтовані відповіді; право вимоги адресоване органам

державної влади і місцевого самоврядування розглянути подані звернення і вирішити по-суті порушені в них питання; право на захист права, яке порушене, шляхом звернення до компетентних органів. У кожному з наведених випадків, органи державної влади і місцевого самоврядування мають обов'язок щодо належного прийняття поданих звернень та підготовки обґрунтованих відповідей на них.

Досліджено, що основними принципами конституційного права на звернення виступають: принцип всезагальності; принцип свободи подання звернень; рівноправності; гласності; законності.

Право на звернення є суб'єктивним конституційним правом, яке належить кожному і має у своїй структурній будові відповідні правомочності, що спрямовані на його реалізацію в окреслених межах. Дане право є відносним, невід'ємним, таким, що носить активний характер і у багатьох випадках слугує надійною гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод людини та громадянина. Для конституційного права на звернення важливого значення набуває категорія інтересу, що задовольняється засобами правового порядку.

7. Підтримується позиція виділення системоутворюючих елементів правового регулювання інституту звернень таких як: конституційний рівень; спеціально-універсальний рівень; контекстно-законодавчий рівень; бланкетний рівень.

Заперечується думка про те, що Основний Закон у сфері регламентації права на звернення регулює зовсім різні за своєю суттю правові явища – «пропозиції», «заяви», «скарги», адже і пропозиції, і заяви, і скарги є видовими явищами та об'єднані єдиним родовим об'єктом правового регулювання, яким виступає звернення. Отже, окреслена ситуація виглядає наступним чином: Конституція України оперує поняттям «звернення», тому логічним та обґрунтованим є те, що види даного конституційно-правового інституту розвиваються на рівні окремого конституційного закону, в якому регламентуються його видові елементи. Отже, категорія «звернення» має

цілком очевидний збірний характер, саме тому її визначення, відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про звернення громадян» здійснюється через перелік означених видів та їх форм.

8. Виходячи з логіки Закону «Про звернення громадян», виключно громадяни України наділені правом на звернення. Проте, згідно з частиною першою статті 26 Основного Закону іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Тому, закріплення конституційного права на звернення за усіма суб'єктами повністю відповідає положенням принципу всезагальності, відповідно до якого будь-яка фізична особа володіє правом на звернення, за винятком випадків, що визначені законом.

Визначено, що за змістом норм Закону «Про звернення громадян» такі суб'єкти як громадські об'єднання, а також юридичні особи, не визначені в якості окремого суб'єкта, що володіє правом на звернення. Хоча практика звернень юридичних осіб існує. У цій частині слід сказати, що право на звернення таких суб'єктів є похідним від права на звернення фізичних осіб. Головною відмінністю звернень юридичних осіб, а також громадських об'єднань від такого виду звернень, яким виступають звернення колективні (тобто звернення групи фізичних осіб), є те, що власне право на звернення у цьому разі належить виключно окремій юридичній особі або ж окремому громадському об'єднанню, а не кожному члену їх колективів. Тобто у даному випадку юридичні наслідки подання звернення будуть мати значення якраз для окремої юридичної особи чи громадського об'єднання як окремих суб'єктів.

9. Беручи до уваги конституційно-правову регламентацію права на звернення, встановлено, що обмеження стосовно предмету колективного звернення відсутні. Тому колективні звернення можуть бути подані з будь-яких питань, з метою задоволення колективного інтересу. В результаті

заперечується думка, що колективні звернення можуть подаватися до зобов'язаних суб'єктів лише з найбільш актуальних питань, які стосуються прав та свобод людини і громадянина, видання нормативно-правових актів, що зачіпають права та свободи, або ж внесення змін до таких актів.

Визначено, що порівняно з конституційною нормою (стаття 40) коло зобов'язаних суб'єктів, які визначені Законом «Про звернення громадян», є значно ширшим. І дійсно, з метою реалізації своїх конституційних прав особа може звертатися не лише до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, але й до різного роду підприємств, установ, організацій, незалежно від їх форми власності, до громадських об'єднань. Таким чином, у тексті конституційної норми необхідно розширити коло суб'єктів, які зобов'язані прийняти і розглянути звернення, що є більш бажаним та обґрунтованим, порівняно із чинними конституційними визначеннями.

Встановлено, що визначення права на звернення має віднайти своє місце в «тілі» Закону України «Про звернення громадян» та закріпити основні його ознаки та найбільш суттєві сторони. Адже у частині першій статті 3 Закону знаходимо лише дефініцію самої категорії «звернення», яка по-суті виступає інтерпретацією конституційної норми (статті 40).

У Законі України «Про звернення громадян» електронна петиція визначена як особлива форма колективного звернення. Проте, формою будь-якого звернення є усна або ж письмова. Тому, доводиться, що електронна петиція є видом письмового колективного звернення. Отже, у цій частині Закон «Про звернення громадян» (частина третя статті 5) потребує відповідних уточнень.

Одним з найбільш важливих елементів конституційного права на звернення є його принципи, як вихідні, керівні начала, на яких базуються окремі норми і правові інститути. Тому, виокремленні у системну сукупність принципи конституційного права на звернення повинні бути відображені у Законі України «Про звернення громадян», до того ж в окремій статті.

10. Стверджується, що законопроектна робота над удосконаленням норм Закону «Про звернення громадян» має здійснюватися шляхом системного підходу. Лише таким чином можна не фрагментарно, а комплексно вирішити поставлені задачі, усунути прогалини та колізії, забезпечити дійсну і повну реалізацію приписів Основного Закону України в частині регламентації права на звернення.

11. Хибною є думка стосовно необхідності наділення Конституційного Суду правом призупинення дії нормативно-правових актів, які оспорується, на час розгляду питання про їх конституційність. Адже, до моменту вирішення питання по суті, презюмується, що нормативно-правовий акт є таким, що відповідає приписам Основного Закону.

Встановлено, що акти Конституційного Суду за своєю природою не є нормативно-правовими. Навіть при поверховому аналізі стає очевидним, що такі акти не містять правових норм і не регулюють правові відносини. Зазначені акти слід вважати інтерпретаційними, оскільки вони допомагають пізнати внутрішній зміст певної правової норми. І саме така норма підлягатиме застосуванню, а не відповідна правова позиція, що міститься в акті Конституційного Суду.

На підставі аналізу актів Конституційного Суду України виокремлено та проаналізовано правові позиції стосовно правових категорій, що мають важливе значення для розуміння природи конституційного права на звернення, а саме: принцип правової держави; скасування конституційних прав і свобод; звуження змісту і обсягу прав і свобод; обсяг прав людини; принцип верховенства права; принцип правової визначеності; правомірне обмеження конституційних прав і свобод. Встановлено, що означені правові позиції ґрунтуються на нормах Основного Закону.

12. Сумнівним видається віднесення деякими вченими резолюцій Генеральної Асамблеї ООН до актів, які містять неправові норми. Цей різновид актів «м'якого права», виходячи з аналізу змісту та практики реалізації положень резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, цілком здатен

самостійно здійснювати регулювання відповідних суспільних відносин, і має для цього відповідні забезпечувальні механізми.

На сьогодні Загальна декларація з прав людини стала загальною звичаєвою нормою міжнародного права. Більше того, зміст Декларації не відповідав духу рекомендаційних норм. Разом з тим, значимість Загальної декларації полягає не лише в тому, що вона виступила першим міжнародним стандартом в області прав людини, але й у тому, що вона створила правову базу для наступного кодифікаційного процесу в цій галузі, який сприяв еволюції концепції прав людини.

На міжнародно-правовому рівні право людини на звернення віднайшло своє місце, в якості формально-визначеного права, не в усіх актах. Проте, можна стверджувати, що дане право має місце, виходячи з нормативно-правового аналізу діючих норм міжнародних актів, та передбачає відповідні правові можливості кожної людини щодо звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, з метою задоволення свого усвідомленого інтересу при реалізації права на ефективні засоби правового захисту у державному адміністративному або ж судовому органі, та права на вільне вираження своїх думок.

Єдиним міжнародним актом, в якому прямо унормовується зобов'язання відповідних суб'єктів гарантувати право людини на звернення, виступає резолюція 53/144 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1998 року, якою затверджено Декларацію про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загальновизнані права людини і основоположні свободи.

13. Тенденції розвитку права людини на звернення у світовому масштабі, зокрема у частині стандартів його нормативно-правової фіксації, показують здебільшого єдність національних, європейських та загалом світових суспільно-політичних і правових ідей у питанні його функціонального призначення та слугують додатковим аргументом на користь того, що українська правова модель конституційно-правового

закріплення права людини на звернення є невід'ємною органічною складовою як загальносвітової, так і європейської правової традиції його розуміння як інструменту комунікативної взаємодії особи та держави при прийнятті публічних рішень, форми контролю держави з боку громадянського суспільства, а також одного із дієвих механізмів захисту прав, свобод та законних інтересів особи.

На сьогодні формула гарантування права на звернення міститься в конституціях переважної більшості держав світу як з республіканською, так і з монархічною формами правління. У більшості із цих держав право на звернення є конституційним приписом як гарантована державою можливість звертатися до державних інституцій, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, громадських організацій як з метою врегулювання власних інтересів або інтересів інших осіб, так і з метою особистої участі у прийнятті публічних рішень.

У конституціях та національному законодавстві країн-членів Європейського Союзу використовується різна термінологія при унормуванні права на звернення: право подання петиції, пропозиції та скарги (Польща), право подання меморандумів, заяв та петицій (Естонія), право на звернення (Латвія), право на подання петиції (Литва) тощо. При цьому, під терміном «петиція» розуміються різні види звернень: клопотання, заява, підписаний лист, прохання, претензія, скарга та власне електронна петиція, як особливий інструмент комунікативної взаємодії особи та державних органів влади.

Розгляд нормативно-правового врегулювання права людини на звернення у переважній більшості європейських країн продемонстрував, що право подання електронної петиції до законодавчого органу держави, як правило, має самостійне юридичне визначення, окремо закріплюється в законодавстві та надається лише громадянам цієї держави. Це право розуміється як інструмент безпосередньої демократії та механізм реалізації права на участь в управлінні публічними справами у таких державах як Естонія, Латвія, Литва, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина,

Франція. У Фінляндії ж петиції до парламенту за відповідних умов набувають статусу законодавчої ініціативи.

14. Доведено, що вдалим зразком для нормативного удосконалення змісту національної конституційної норми, яка встановлює право людини на звернення є виклад аналогічної норми в Конституції Республіки Польща. Так, стаття 63 Конституції цієї держави передбачає, що кожен має право звертатися з петиціями, пропозиціями та скаргами в інтересах суспільства, у власних інтересах або інтересах іншої особи за її згодою до органів публічної влади, а також до громадських організацій та установ у зв'язку з виконанням ними своїх обов'язків, покладених на них у галузі публічної адміністрації. Відтак, конституційні приписи не лише конкретизують види звернень, з якими особа може звертатися до уповноваженим на це суб'єктів, а й не обмежують їх коло лише державними органами влади чи органами місцевого самоврядування, передбачаючи можливість направлення таких звернень й до громадських організацій та установ. Окрім того, норма Основного Закону Республіки Польща закладає засади сучасного розуміння дуалістичної природи права людини на звернення, яке одночасно виступає як особисте та як політичне право людини.

15. Зважаючи на тенденції поширення європейської практики організації діяльності спеціальних парламентських петиційних служб, до компетенції яких входить коло питань, пов'язаних із розглядом електронних петицій, у світлі внутрішньої реформи вітчизняного парламенту, метою якої є підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, та враховуючи динаміку соціальної активності українців у сфері реалізації конституційного права людини на звернення, вважаємо доцільним питання про створення спеціального петиційного органу (комітету, комісії) у національному парламенті – Верховній Раді України, який має стати інституційним посередником між законодавчим органом держави, індивідом та суспільством у питаннях налагодження діалогових форм участі населення у прийнятті суспільно значимих рішень.

16. З'ясовано, що визначальним чинником демократичного виміру права людини на звернення, розуміння й трактування його як партнерських взаємин особи та держави, інструменту розвитку громадянського суспільства, є політичний режим держави. Адже, у країнах з теократичним чи тоталітарним політичним режимом зміст права людини на звернення звужено до визначення його виключно як права скарги на неправомірні дії державних органів чи їх посадових осіб. У цьому світлі не йдеться про можливості індивіда безпосередньо приймати участь в управлінні державними та суспільними справами, впливати на формування державної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аксенов А.Б. Всеобщая декларация прав человека и проблема универсализации прав человека. *Вестник экономики, права и социологии*. 2018. № 1. С. 59-62.
2. Алистратов Ю.Н. Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996. 152 с.
3. Антонович М.М. Еволюція поняття прав людини та проблема їх класифікації. *Наук. зап. НаУКМА*. Сер. Політ. науки. 2005. Т. 45. С. 9-16.
4. Астапова Т. О. Историчний розвиток форм народовладдя. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4. С. 28-34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2011_4_6
5. Безкровний Є., Яценко Н. Організація роботи прокурора із зверненнями громадян. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. № 1. 2017. С. 39-47. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/1-2017/bezkrovnyj.pdf>
6. Безрук Т.В. Историко-правові засади організації та функціонування Малоросійської колегії в Гетьманщині (1722-1727 рр.). *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2014. Вип. 28(1). С. 10-14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_28%281%29__4
7. Белькова Е. Г. Статус субъекта права. *Известия Иркутской государственной экономической академии*. 2007. № 1(51). С. 44-47.
8. Бельо Л. Політичні права та свободи, їх зміст та правові гарантії. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/2_2018/part_3/3.pdf
9. Беляев И.Д. История русского законодательства. Серия «Мир культуры, истории и философии». СПб.: Издательство «Лань», 1999. 640 с.

10. Беляков П.А. Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. *Законность*. 2014. №4. С. 11-16.

11. Белікова М. І. Електронні петиції: переваги та недоліки. *Адміністративне право сучасного етапу державотворення: стан та перспективи розвитку*. Збірник наук. праць за матеріалами I Міжнар. наук. практ. конф. (21 трав. 2016 р.). Харків, 2016. С. 13–15. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/13014>

12. Бисага Ю.М., Палінчак М.М., Белов Д.М., Данканич М.М. Основні права людини. Ужгород, 2003. 67 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/5101/1/%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0.pdf>

13. Білль про права (1789-1791 pp.) (перші 10 поправок до Конституції США). URL: https://pidru4niki.com/1931071058670/pravo/bill_pro_prava_1789-1791_pershi_popravok_konstitutsiyi_ssha

14. Білоцерківський В.Я. Історія України: навчальний посібник. Вид. 2 випр. і доп. Харків: «ОВС», 2007. 576 с.

15. Бондарь Н.С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества. *Журнал российского права*. 2003. № 11. С. 55-64.

16. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М.: Госюриздат, 1950. 367 с.

17. Бычкова Е.И., Попов И.Е. Обращения граждан и правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в осуществлении государственной власти и местного самоуправления: теоретико-правовые и исторические аспекты. Челябинск, 2011. 143 с.

18. Вавшко Ю. Павло Полуботок: історичний портрет. *Гетьман Павло Полуботок: людина і політик (до 360-річчя від дня народження)*:

Збірник матеріалів студентської науково-практичної конференції.
Кам'янець-Подільський: К-ПНУ імені Івана Огієнка, 2010. 44 с.

19. Велижанина М.Ю. «Мягкое право»: его сущность и роль в регулировании международных отношений. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 30 с.

20. Великая Хартия Вольностей 1215 г. URL: <http://lib.ru/INOOLD/ENGLAND/hartia.txt>

21. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад и голов. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінськ ВТФ «Перун», 2004. 1440 с.

22. Венедиктова І.В. Співвідношення суб'єктивного права і законного інтересу в цивільному праві. *Право і безпека*. 2005. №4 (3). С. 110-113.

23. Виконавча влада і адміністративне право / За заг ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

24. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. 176 с.

25. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. 304 с.

26. Гараева Г.Ф. Европейские правовые стандарты как фактор гармонизации международного и национального механизма защиты прав человека. *Международное и национальное правосудие: теория, история, практика*. Материалы Международной научно-практической конференции (20 мая 2010 года). СПб, 2010. С. 210-213.

27. Головін А. Вплив рішень Конституційного Суду України на правовий порядок у державі в аспекті захисту конституційних прав і свобод. *Вісник Конституційного Суду України*. 2013. № 3. С. 81-89.

28. Головка В. Право на участь в управлінні державними справами: нотатки до наукової дискусії. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 93-99. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_8_19

29. Горобець В.М. Присмерк Гетьманщини: Україна в роки реформ Петра I. К., 1998. 381 с.

30. Гранат Н.Л. Конституционные основы положения человека и гражданина. Конституционное право. М.: Статут, 1996. 464 с.
31. Грибанова М.А. Право звернення громадян як гарантія забезпечення їх прав і свобод. *Держава та регіони: серія «Право»*. 2001. № 3. С. 4-7.
32. Гультай М. До питання про необхідність впровадження конституційної скарги в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 6. С. 114-124.
33. Гураль Л. Політичні права людини і громадянина в сучасній Україні. *Вісник Прикарпатського університету. Політологія*. 2016. Вип. 10. С. 125-130. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_Polit_2016_10_22
34. Данільцева В.Г. Покоління прав людини. *Юридична наука: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали міжвузівської науково-практичної конференції (Київ, 30 лист. 2017 р.)*: К.: Нац. Акад. внутр. справ, 2017. 162 с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4103/1/-%20%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%20%D0%A2%D0%95%D0%97%20%20%D0%BE%D1%81%D1%82._p046-047.pdf
35. Данко В.Й. Особливості правової природи актів Конституційного Суду України: окремі аспекти аналізу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Випуск 3 (9). С. 12-16.
36. Дашковська О.Р. Покоління прав людини як соціальна форма опосередкування свободи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2016. № 22. С. 4-7. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc22/3.pdf>
37. Декларація про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загально визнані права людини і основоположні свободи. Резолюція 53/144 Генеральної Асамблеї ООН (85 пленарне засідання) від 9 грудня 1998 року. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/53/144>

38. Донеллі Дж. Права людини у міжнародній політиці. Львів: Кальварія, 2004. 280 с.
39. Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина. Одесса: Юридическая литература, 2006. 135 с.
40. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Юридический центр-пресс, 2004. 750 с.
41. Євграфов П. Конституційна скарга – складова захисту прав громадян. *Закон і бізнес*. 2002. № 36. С. 2.
42. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
43. Ємельянова А. Г. Аналіз правової регламентації права на петиції у конституціях європейських країн. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди*. «Право». 2016. № 25. С. 85–93.
44. Ємельянова А.Г. Електронна петиція як форма реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. 231 с.
45. Єрмолаєв В. Віче в Київській Русі: питання компетенції (IX - середина XII ст.). *Вісник Академії правових наук України*. 2002р. №4 (31). X.: Право, 2002. С. 45-55. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/4699/1/Ermolayev_45.pdf
46. Журавльов Я. Право на звернення до органів влади в СРСР та радянській Україні у 1945–1991 рр.: характеристика та регулювання інституту. *Україна ХХ століття: культура, ідеологія, політика*. 2014. Вип. 19. С. 194-205. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uxxs_2014_19_14
47. Заворотченко Т.М. Методологічні аспекти співвідношення понять прав людини і прав громадянина. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 50-53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_2_13

48. Загальна декларація прав людини, від 10 грудня 1948 року. Офіційний вісник України від 15.12.2008. 2008. № 93. стор. 89. ст. 3103.
49. Закірова С.Г. Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm-iji&catid=8&Itemid=350
50. Заклик Тегеранської конференції з прав людини від 13 травня 1968 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_900#Text
51. Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. 544 с.
52. Иеринг Р. Юридическая техника. СПб., 1905. 231 с.
53. Івановська А.М. Юридична природа актів Конституційного Суду України. *Університетські наукові записки*. 2005. №4 (16). С. 42-50.
54. Ієрусалімова І.О. Становлення в Україні інституту права громадян на звернення: історико-правові аспекти. *Митна справа*. 2015. №5(2). С. 14-19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_5%282%29__5
55. Історія виникнення звернень громадян та їх вплив на діяльність органів державної влади. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_24799
56. Калинюк С.С. Акти Конституційного Суду України: окремі аспекти правової природи. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 3-6.
57. Кальниш Ю.Г. Пряма демократія в Україні: історичні традиції та перспективи розвитку. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 4 (9). С. 5–15. URL: <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/9/2.pdf>
58. Каменська Н. Класифікація звернень до органів публічної адміністрації за змістом: дискусійні питання. *Юридична Україна*. 2014. № 9. С. 10-13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2014_9_4
59. Каменська Н.П. Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика. Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2018. 479 с.

60. Каменська Н.П. Правові засади інституту звернень до публічної адміністрації. Монографія. Київ: Талком, 2017. 339 с.
61. Кампо В. Правові позиції Конституційного Суду України як необхідний елемент забезпечення судово-правової реформи. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 2. С. 112-122.
62. Кандзюба С.П., Кравцов О.В. Інформаційно-аналітична система «звернення громадян» як інструмент громадського контролю. URL: [http://w.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11kspigk.pdf](http://w.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11kspigk.pdf)
63. Карпачова Н.І. Генезис прав людини. URL: <http://www.firstombudsman.org.ua/ua/genesis-of-human-rights.html>.
64. Кириченко Ю.В. Класифікація прав і свобод людини і громадянина за конституцією України: теоретичні та практичні аспекти. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди*. Серія Право. 2014. Вип. 21. С. 26-32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpkhnpu_pravo_2014_21_5
65. Кисіль Л. Є. Відносини, що виникають за зверненнями громадян до органів публічної адміністрації: деякі аспекти адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 109-113. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2017_3_24
66. Кіщак І.Ю. Організаційно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення у сфері агропромислового комплексу. Монографія. Миколаїв: Фірма «Ліон», 2008. 264 с.
67. Коваль О.О. Конституційна реформа в КНР як правовий інструмент політичних змін. URL: <https://sinologist.com.ua/koval-o-o-konstytutsijna-reforma-v-knr-yak-pravovuj-instrument-politychnyh-zmin/>
68. Ковтун В.І. Соціальні параметри Іспанської Конституції. *Форум права*. 2016. № 5. С. 63–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_5_13
69. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

70. Козлов В.І. Колективні політичні права і свободи громадян України: конституційно-правовий аналіз. Дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2008. 224 с.
71. Козлова Е.И. Конституционное право РФ. М.: Юристъ, 1995. 480 с.
72. Колесников О. Е-петиції у системі місцевої демократії: досвід обласних центрів України. URL: https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/Petitsiyi_gotov-1.pdf
73. Колодій А.М. Права людини і громадянина в Україні. К.: Юрінком Інтер, 2004. 336 с.
74. Колосов Ю.М., Кузнецов В.И. Международное право. М., 2000. 610 с.
75. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 1998. 302 с.
76. Конституции государств Азии. Отв. ред. Т.Я. Хабриева. В 3 т. Т. 1: Западная Азия. М.: Норма. 2010. 544 с.
77. Конституционный статус гражданина. Под ред. Б.Н. Топорнина. М., Наука, 1989. 207 с.
78. Конституция Испании. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>
79. Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 года. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm
80. Конституция Словакии (Словацкой Республики). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/slovakia.pdf>
81. Конституция Эстонской Республики. Принята на референдуме 28 июня 1992 года. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/estonia/estoni-r.htm

82. Конституційне право громадян на звернення до органів державної влади. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12>
83. Конституційне право України. За ред. В.Ф. Погорілка. К.: Наукова думка, 2008. 732 с.
84. Конституційне право України. За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. К.: Український центр правничих студій, 1999. 376 с.
85. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 07.10.1977 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77>
86. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.04.1978 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09>
87. Конституція Австрійської Республіки від 01 жовтня 1920 р. URL: <https://goo.gl/agu1oz>
88. Конституція Литовської Республіки. Прийнята громадянами Литовської Республіки на референдумі 25 жовтня 1992 року. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm
89. Конституція Республіки Греція від 11.06.1975 р. URL: <https://goo.gl/gwRTDi>
90. Конституція Республіки Кіпр. червень 1960 р. URL: <https://goo.gl/nB5Pdh>
91. Конституція Республіки Польща. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf>
92. Конституція Сполучених Штатів Америки. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/usa_const.htm
93. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
94. Конституція України. Науково-практичний коментар. Редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш

та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл., і доповн. Х.: Право, 2011. 1128 с.

95. Конституція Фінляндії. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

96. Костюкевич О.К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 19 с.

97. Котляревська Г. М. Методичні питання класифікації звернень громадян до органів влади. *Юридична Україна*. 2010. № 5. С. 34–39.

98. Котляревська Г.М. Конституційне право громадян за звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2011. 20 с.

99. Котюк В.О. Теорія права. К.: Вентурі, 1996. 208 с.

100. Кравцов М.О. Звернення громадян як механізм публічного діалогу органів державної влади та суспільства. URL: http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/04/Kravtsov_stattia-DUS.pdf

101. Кравченко В.В. Конституційне право України. К.: Атіка, 2004. 511 с.

102. Кравчук О.В. Окремі аспекти поняття і сутності правових позицій Конституційного Суду України. *Держава і право*. 2011. № 52. С. 185-189.

103. Крашенинников Е.А. Понятие охраняемого законом интереса. *Проблемы защиты субъективных гражданских прав*. Сборник научных трудов. Ярославль, 2000. С. 3-10.

104. Крусс В.И. Конституционная топология и дефинитивная трансгрессия правовых смыслов: теория и практика. *Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы*: Материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21-23 сентября 2006 года). Нижний Новгород: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», 2007. С. 199-223.

105. Крусян А. Роль та значення конституційних законів у системі сучасного українського конституціоналізму. *Вісник Львівського університету ім. І. Франка*. 2009. Випуск 48. С. 88-94. URL: <http://vuzlib.com/content/view/2371/54/>
106. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм. Монографія. К.: Юрінком Інтер, 2010. 560 с.
107. Куфтирєв П. В. Витоки формування давньоруського доказового права за юридичними першоджерелами східних слов'ян. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4. С. 21-37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2011_4_5
108. Кушніренко О.Г. Права і свободи людини та громадянина. Харків: Факт, 2001. 438 с.
109. Лазаренко Л. А. Конституційне право на звернення людини і громадянина та його забезпечення в Україні : Автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К.: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2010. 21 с.
110. Лащенко Р. М. Лекції по історії українського права. Ч. I. Прага: Наклад українського університету в Празі, 1923. 146 с.
111. Леута О.С., Псьота О.В. Електронні петиції як новий механізм комунікації влади та суспільства. URL: http://lsej.org.ua/3_2018/11.pdf
112. Литвиненко І.Л. До питання класифікації конституційних прав та свобод людини і громадянина. *Університетські наукові записки*. 2007. № 2. С. 55-63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_2_10
113. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М.: Волтерс Клувер, 2005. 432 с.
114. Лученко Д.В. Скарга як процесуальна форма правозахисту в адміністративно-правових відносинах. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Сер.: Економічна теорія та право. 2014. № 1. С. 285-294. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2014_1_32

115. Лучин В.О. Конституция РФ. Проблемы реализации. Монография. М.: ЮНИТА-ДАНА, 2002. 687 с.
116. Люблінська унія: як українці змінили «прописку» з литовської на польську. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/30027589.html>
117. Малько А.В. Законные интересы советских граждан. Автореф. дисс. ... к.ю.н. Саратов, 1985. 20 с.
118. Мальков В. В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. М., 1967. 108 с.
119. Мартинюк Р. Правова природа та юридичні характеристики актів Конституційного Суду України. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. №1. С. 3-6.
120. Мархгейм М.В., Сергеева Д.А. Система конституционно-правовых норм института обращений граждан. *Научные ведомости*. Серия философия. Социология. Право. 2016. № 3 (224). Выпуск 35. С. 147-152.
121. Маслов К. А. Соборное Уложение: материалы к семинару по истории государства и права России. 2001-2011. URL: <http://www.law-students.net/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=333>
122. Матузов Н.И. Право и личность. Общая теория права: Курс лекций. Н. Новгород: Волтерс Клувер, 1993. 776 с.
123. Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966. 190 с.
124. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические вопросы субъективного права. Саратов: Из-во Саратов. ун-та. 2001. 292 с.
125. Машанова Л.В. Золотая Орда: проблемы заимствования в российской государственности и культуре. *Восток. (Oriens). Афро-азиатское общество: история и современность*. Институт востоковедения. Институт Африки. М. Наука, 2011. № 1 (январь-февраль). С. 58-69.
126. Мелащенко В.Ф. Основы конституційного права України. К.: Вентурі, 1995. 240 с.

127. Мерещагина В.А. Конституционное право на обращение как элемент поддержания баланса интересов личности, общества и государства. *Административное и муниципальное право*. 9 (93). 2015. С. 891-897.

128. Мезенцев А. Підходи до електронних петицій: зарубіжний та національний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 83-87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2016_3_15

129. Миронов М.А. Власть и народ: обратная связь. М.: Юрид. лит., 2006. 384 с.

130. Миронов М.А. Обращение граждан как конституционно-правовой институт. Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. М., 2002. 289 с.

131. Мирошниченко О. О. Становлення адміністративно-правових гарантій реалізації громадянами права на звернення до органів державної виконавчої влади: історичні передумови та сучасний стан. *Форум права*. 2012. № 3. С. 440-445. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_3_78

132. Михайлов М.Б. Нетипові (допоміжні) форми безпосередньої демократії: теорія і конституційно-правове регулювання. Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. Харків, 2019. 221 с.

133. Міжнародний досвід законодавчого регулювання права громадян на звернення. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/piblications/29055.pdf>

134. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

135. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text

136. Мілова Т.М. Акти Конституційного Суду України у контексті реформування конституційної юстиції. *Юридичний електронний юридичний журнал*. 2019. № 2. С. 57-59.

137. Мінченко О.В. М'яке право як формалізований мовленнєвий акт. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 3. Том 1. С. 24-27.

138. Міняйло М. П. Соціально-правова сутність інституту права громадян на звернення. *Форум права*. 2011. № 1. С. 681-689. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_1_110

139. Народження Речі Посполитої та входження до неї українських земель. URL: <http://www.litopys.com.ua/encyclopedia/gorobets%60-v-m-ukrayina-lyublins%60ka-uniya-ta-narodzhennya-novoyi-vitchyzny-k-krion-2009/glava-2-narodzhennya-rechi-pospolitoyi-ta-vkhodzhennya-do-neyi-ukrayins%60kykh-zemel%60/>

140. Недбай В.В. Народні петиції в політико-правовій системі: зарубіжний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2014/6_2014.pdf

141. Недбайло П.Е. Применение советских норм права. М., 1960. 512 с.

142. Нестерович В. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду. *Журнал Верховної Ради України «Віче»*. №22 (листопад 2015). URL: <http://www.viche.info/journal/5005/>

143. Нестерович В. Реалізація права петицій на рівні Європейського Союзу. *Публічне право*. 2016. № 2. С. 33-40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_2_6

144. Нестерович В.Ф. Британская модель конституционно-правового регулирования права петиций. *Философия права*. 2013. № 4. С. 12-15. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/britanskaya-model-konstitutsionno-pravovogo-regulirovaniya-prava-petitsiy>

145. Нилов Д.Г. Обращения граждан: понятия и виды. *Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции*. 2010. №3. С. 12-18.

146. Нігрєєва О.О. «М'яке право» у міжнародній системі: до питання про зміст та функції. *Правова держава*. 2018. № 31. С. 147-153.
147. Новіков В.Д., Мицак Б.Н. До питання захисту прав та законних інтересів громадян. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Львів, 2011. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/Nzlubp_2011_6_37.pdf
148. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. 1976, 216 с.
149. О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан: Закон СССР от 30 июня 1987 г. Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 388
150. О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан. Закон СССР от 2 ноября 1989 года № 719-1. URL: <http://nau.kiev.ua>
151. О форме суда. *Полное собрание законов Российской империи*. Т. 7. СПб., 1830. С. 147–150.
152. Общее положение о крестьянах которые вышли с крепостной зависимости от 19 февраля 1861 г. Российское законодательство X-XX вв. В 9 т. Т. 7 Документы крестьянской реформы. М.: Юридическая литература, 1984. 816 с.
153. Овсепян Ж.И. Акты органов судебного (квазисудебного) конституционного контроля (на материалах Австрии, Италии, Испании, Франции, ФРН). *Государство и право*. 1994. № 4. С. 114-123.
154. Овчаренко В. Правові позиції Конституційного Суду України: поняття, суть і можливості перегляду. *Вісник Конституційного Суду України*. 2013. № 5. С. 62-71.
155. Ольшевская О.В. Правовые аспекты рассмотрения обращений граждан органами внутренних дел. *Правовая идея*. 2013. №2. С. 5-11.
156. Основной Низам (положение) Саудовской Аравии. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=86>

157. Павлова Л. Современная концепция прав и свобод человека и ее трактовка Всеобщей декларацией прав человека 1948 года. *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. 1998. №5. С. 5-14.
158. Палант Б. Білль про права (практика застосування). Харків: Право, 2018. 264 с.
159. Панкевич О.З. Природа колективних людських прав та їх співвідношення з індивідуальними правами (у світлі Загальної декларації прав людини). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2018. Т. 25. № 3. С. 62-77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2018_25_3_6
160. Панченко Т. Історія виникнення та розвитку документів у період Київської Русі. *Теоретична та дидактична філологія*. 2015. Випуск 19. С. 239-251.
161. Патlachук В.Н. Загальна характеристика та кількісні показники Конституції Республіки Польща 1997 року. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.33-2/part_1/46.pdf
162. Перевалов В.Д. Теория государства и права. М., 2013. 428 с.
163. Петрова К. Конституція США як «верховне право країни». *Право США*. 2013. № 1-2. С. 122–131. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prccha_2013_1-2_10
164. Петровський А. Віче в Київській русі: склад, компетенція, географічне поширення, історіографічні оцінки. URL: <https://kuprienko.info/petrovs-kij-a-viche-v-kiyivs-kij-rusi-sklad-kompetentsiya-geografichne-poshirennya-istoriografichni-otsinki/amp/>
165. Пипяк М.І. Адміністративний суд в системі державних органів України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 191 с.
166. Писаренко Н.Б. Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Х.: Право, 2002. Вип. 4. С. 104-112.

167. Плахта Д. Інструмент е-демократії. URL: <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/instrument-e-demokratiyi>
168. Поворознюк М.І. Адміністративний позов у системі засобів захисту прав громадянина у сфері публічно-правових відносин. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 137-145. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2017_3_31
169. Політичні права, як можливість впливу в управлінні державними і суспільними справами. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/law/9726/>
170. Попов И.Е. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности. *Вестник ЮУрГУ*. 2009. №6. С. 90-94.
171. Потапенко С. Чолобитні – джерело з історії козацької старшини Слобідської України. *Наукові записки. Збірник праць молодих вчених та аспірантів*. Т. 19 (1). К., 2009. С. 284-293. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/26997>
172. Право на доступ до інформації як елемент правового статусу особи. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_40016
173. Право на звернення громадян. URL: <http://ccu.gov.ua/storinka-knygu/438-pravo-na-zvernennya-gromadyan>
174. Приходько Х. Роль правових позицій Конституційного Суду України у становленні та розвитку доктрини конституційного процесу. *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 2. С. 43-54.
175. Про громадські об'єднання. Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
176. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13 січня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
177. Про звернення громадян до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування у 2019 році. Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/187873.html>

178. Про звернення громадян до Верховної Ради України у січні – березні 2020 року. Квартальний звіт відділу з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України. URL: http://vzvernen.rada.gov.ua/documents/ast_v/rzv_v/kv_zvv/74107.html

179. Про звернення громадян. Закон України від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

180. Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік. Постанова Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/689-20#Text>

181. Про політичні партії в Україні. Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>

182. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції. Закон України № 475/97-ВР від 17 липня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text>

183. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>

184. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного десятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання). Інститут законодавства Верховної Ради України. Заг. ред. В.О. Зайчука. Том 16. К.: «Видавництво Людмила», 2016. 505 с.

185. Рабінович П.М. Міжнародні стандарти прав людини: властивості, загальне поняття, класифікація. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 1 (84). С. 19-29.

186. Радченко О.І. Офіційне тлумачення закону у контексті удосконалення національного механізму захисту прав людини в Україні. *Захист прав людини: національний та міжнародно-правовий виміри*: збірник

тез доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 20 квіт. 2018 р). Харків. 2018. С. 674-677.

187. Радько П.Г. Національні традиції державотворення в українській історіографії та політичній літературі XIX–XX століть: концепції, ідеї, реалії. Київ, 1999. 387 с.

188. Рева Р.Р. Правові позиції Конституційного Суду України: ознаки та визначення. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 132. С. 37-45.

189. Резолюция 41/120 Генеральной Ассамблеи ООН, 97 пленарное заседание, 4 декабря 1986 года. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/41/120>

190. Ремнев В.И. Право жалобы в СРСР. М.: Юрид. лит, 1964. 132 с.

191. Решота В. В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2015. Вип. 15(1). С. 91-94. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_15%281%29__26;

192. Романенко Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2. С. 190-201. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_2_22

193. Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Том 6. Законодательство первой половины XIX века. М.: Юрид. лит., 1988. 432 с.

194. Румянцева В.Г., Им В.В. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание. *История государства и права*. 2008. №14. С. 2-4.

195. Саидов И.Х. Конституционное право граждан на обращение и его реализация в Республике Таджикистан. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 160 с.

196. Свешников М.И. Очерк общей теории государственного права. СПб., 1896. 311 с.

197. Сворак С. Д. Народовладдя в Україні у державно-політичних концепціях XIX ст.: філософсько-правовий аспект. *Право і Безпека*. 2012. № 4. С. 26-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_4_7
198. Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності. *Право України*. 2003. №4. С. 80-85.
199. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс). Харків: Еспада, 2006. 776 с.
200. Скарби Павла Полуботка досі не повернулись в Україну. URL: <http://radionk.com.ua/2017/11/09/>
201. Скрябина М.В. Реализация конституционного права граждан на обращение в органы публичной власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. 230 с.
202. Скрябина М.В. Реализация конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб, 2007. 22 с.
203. Слинько Д. В. Поняття, зміст та основні ознаки юридичного процесу. «*National law journal: theory and practice*» L.L.C. Nr. 1 (17). Republica Moldova, 2016. С. 19-23.
204. Соболев В. А. Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства. Автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2014. 23 с.
205. Соболев В. Актуальні проблеми забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. Вип. 1. С. 184-195.
206. Соболев В.А. Теоретико-методологічні засади дослідження звернень громадян як інституту реалізації прав і свобод у громадянському суспільстві. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_42.

207. Соборное уложение 1649 года. Руководитель авт. коллектива А. Г. Маньков; Подгот. текста Л. И. Ивиной; Комментарии Г. В. Абрамовича и др. Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1987. 448 с.

208. Соловьев С.Г., Попов И.Е. Необходимость реформирования законодательства об обращениях граждан. *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 6. С. 34-37.

209. Спесивов Н.В. Сущность международных стандартов прав человека. *Ученые записки Орловского государственного университета*. 2015. № 1 (64). С. 265-267.

210. Статут Великого княжества Литовского 1529 года. Минск: Изд-во Акад. наук БССР, 1960. 253 с.

211. Статут Вялікага княства Літоўскага 1566 – самы дасканалы ў Еўропе тагачасны звод законаў. Т. I. Мінск: Тэсей, 2003. 350 с.

212. Стефанюк Ю. В. Правовий статус особи: поняття і класифікація. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 4. С. 42-45

213. Стецюк Б.Р. Судові реформи П. Полуботка і Д. Апостола. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4916/stetsyuk.pdf>

214. Стремоухов А.В. Международные стандарты прав человека как явление правовой глобализации. URL: https://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2017/dokladi/StremoukhovAV_sec3_rus_izd.pdf

215. Субочев В.В. Установление законных интересов в юридических предписаниях: проблемы правотворческой дефиниции. *Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы*: Материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21-23 сентября 2006 года). Нижний Новгород: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», 2007. С. 419-437.

216. Сулова І. Система звернень громадян: як це працює у США.
URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/sistema-zvernen-gromadjan-jak-tse-pratsjuje-u-ssha-973803.html>
217. Сухорольський П. Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів в умовах утвердження концепції позитивних обов'язків держави. *Український часопис міжнародного права*. Випуск 1. 2015. С. 146-155. URL: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/30321/1/sukhorolskyi15.pdf>
218. Сучасний тлумачний словник української мови: 65000 слів. За заг. ред. д-ра філолог. наук, проф. В.В. Дубічинського. Х.: ВД «Школа», 2006. 1008 с.
219. Танчак А. Політичні права людини: поняття та зміст. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 24. С. 248-254. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2005_24_36
220. Теория государства и права: Курс лекций. Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М.: Юристъ, 2006. 776с.
221. Тиріна М.П. Покоління прав людини: проблеми сучасної класифікації. *Держава і право*. 2011. Вип. 52. С. 728-732. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/34078>
222. Титов А.А. Право граждан РФ на обращение в органы государственной власти: конституционно-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. Орел, 2018. 197 с.
223. Тиунов О.И. Международное гуманитарное право. М.: Норма Инфра-М, 1999. 328 с.
224. Тихий В. Право тлумачення Конституційним Судом України та правова природа його рішень. *Вісник Конституційного Суду України*. 2001. №1. С. 62-71.
225. Тихий В.П. Правова природа Конституційного Суду України та проблеми його повноважень. *Правова держава: Щорічник наукових праць*. 2010. Випуск 21. С. 151-157.

226. Тихий В.П. Проблеми інституціоналізації конституційної юрисдикції. *Концепція розвитку законодавства України*: Матеріали науково-практичної конференції. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. С. 175-183.

227. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 г. М., 1961. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/1649.htm>.

228. Тімашов В.О. Формування й закріплення інституцій прав і свобод людини в Україні (VI-XVII століття). *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2013. № 4. С. 170-175. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2013_4_26

229. Ткачук Н.І. Інформаційні права і свободи людини і громадянина в Україні: визначення термінів, співвідношення понять. *Інформація і право*. 2018. №2(25). С. 17-30. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/4_8.pdf

230. Ткачук П., Ткачук А. Роль і місце Конституційного Суду України у захисті основних прав і свобод людини. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 4. С. 118-131.

231. Ткачук П.М. Правові позиції Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2006. № 1. С. 10-21.

232. Тюрина С.Ю., Борисов Н.И. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти: нормативно-правовое регулирование и практика. *Административное и муниципальное право*. 2012. №10. С. 12-19.

233. У справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху). Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10#Text>

234. У справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності)

положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками). Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 р. № 5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>

235. У справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33-1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2010 р. № 16-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-10#Text>

236. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання). Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text>

237. У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про чинність Закону України «Про Рахункову палату», офіційного тлумачення положень частини другої статті 150 Конституції України, а також частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно порядку виконання рішень Конституційного Суду України (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України). Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 р. № 15-рп/2000. Офіційний Вісник України від 05.01.2001. 2000 р. № 51. Стор. 80. Ст. 2226.

238. У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень

нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про республіканський бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік» (справа про бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік). Рішення Конституційного Суду України від 2 червня 1998 р. № 7-рп/1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-98#Text>

239. У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1222». Рішення Конституційного Суду України від 28 жовтня 2009 р. № 28-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v028p710-09#Text>

240. У справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними). Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 р. № 8-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-18#n73>

241. У справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію». Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10#Text>

242. У справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій). Рішення Конституційного Суду України від

8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16#Text>

243. У справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України»). Рішення Конституційного Суду України від 25 березня 1998 р. № 3-рп/1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-98#Text>

244. У справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзаців першого, другого, четвертого, шостого частини п'ятої статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та положень пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» (справа про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці). Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 р. № 4-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16#Text>

245. У справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України). Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09#Text>

246. У справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності)

положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України». Рішення Першого сенату Конституційного Суду України від 22 січня 2020 р. № 1-р(І)/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-20#Text>

247. Україна і Росія в історичній ретроспективі: Нариси в 3-х томах. Том 1. К.: Наук. думка, 2004. 504 с.

248. Федоренко В.Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти. Монографія. К. : Ліра-К, 2009. 580 с.

249. Фомина М.Г., Мальцев Н.Г. Право на обращение в органы публичной власти в зарубежных странах: история становления и развития. *Вестник государственного и муниципального управления*. № 3 (26). 2017. С. 122-125. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-na-obraschenie-v-organy-publichnoy-vlasti-v-zarubezhnyh-stranah-istoriya-stanovleniya-i-razvitiya/viewer>

250. Французька Конституція 1791 року. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1791.htm>

251. Халафян Р.М. Концепция международного «мягкого права» в международно-правовой доктрине. *Евразийский юридический журнал*. 2012. № 2 (45). С. 35-38.

252. Хаманева Н.Ю. Конституционное право граждан на подачу обращений. *Государство и право*. 1996. № 11. С. 10-19.

253. Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text

254. Христова Г.О. Юридична природа актів Конституційного Суду України. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2004. 20 с.

255. Худін К. Звичай іти зі своїми проблемами до першої особи держави досить давній. URL: https://zib.com.ua/ru/3042-zvichay_iti_zi_svoimi_probleмами_do_pershoi_osobi_derzhavi_dosit_davniy.htm

1

256. Циганов О.Г. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері

правоохоронної діяльності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. Вип. 1. С. 207-216. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2016_1_24

257. Цимбалістий Т.О. Конституційна юстиція в Україні. К.: Центр учбової літератури, 2007. 200 с.

258. Цимбалістий Т.О. Правова природа актів Конституційного Суду України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 1 (21). С. 47-55.

259. Цимбалістий Т.О. Щодо нормативності рішень Конституційного Суду України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. Серія Право. Випуск 23. Частина 1. Том 1. С. 156-159.

260. Цимбалюк В.С., Кісілевич К.О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 5.1 (45.1). С. 149-154. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/5.1/37.pdf>

261. Черкесов К.А. Конституционное право на обращение в органы публичной власти в государствах-членах СНГ и странах Балтии: сравнительно-правовое исследование. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 188 с.

262. Черниченко С.В. Развитие международных стандартов и процедур в области прав человека. *Права человека в истории человечества и в современном мире*. М.: Ин-т государства и права АН СССР, 1989. С. 117-120.

263. Черчилль У. Рождение Британии. Изд-во Русич, 2010. 574 с. URL: http://librebook.ru/a_history_of_the_english_speaking_peoples/vol3/7

264. Чи стануть електронні петиції інструментом для діалогу влади з громадою? URL: <http://pik.cn.ua/print/21239/>

265. Чичерин Б. Курс государственной науки. Часть 1. Общее государственное право. М., 1894. 481 с.

266. Чернолуцький В.П. Система забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня в умовах

децентралізації. Дис. ... канд. наук з держ. управління. 25.00.02. Одеса, 2016. 236 с.

267. Чуб О.О. Конституційне право громадян на участь в управлінні державними справами. Монографія. Х., Одіссей, 2005. 232 с.

268. Шалінська І.В. Акти «м'якого права» та міжнародний правопорядок. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2013. № 6-2. Том 1. С. 55-57.

269. Шапіро В.С. Особливості правового регулювання права громадянина України на звернення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 1034-1043. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_4_173

270. Шаповал Т.В. Конституційний інститут політичних прав і свобод в Україні. Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. К., 2009. 193 с.

271. Швед З.Д. Філософсько-правовий аналіз запозичень у формуванні нормативних систем. *Політологічний вісник*. 2014. Вип. 72. С. 7-17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pv_2014_72_3

272. Шибаніц Д.М. Сучасна проблематика теорії «поколінь прав людини» в умовах європейської міждержавної інтеграції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. Т.1. Вип. 31. С. 57–61.

273. Шевчук В.Л. Козацька держава. Етюди до українського державотворення. К.: АБРИС, 1995. 389 с.

274. Шевчук С. Гарантія прав человека: о внедрении института конституционной жалобы в Украине. *Юридическая практика*. 2010. №10 (637). 9 марта. С. 17.

275. Шевчук С. Інститут конституційної скарги в Україні: необхідність запровадження. *Права людини в Україні: стан справи, проблеми, перспективи*. К., 2003. С. 23-26.

276. Шилінгов В.С. Верховенство права – основоположний принцип правової системи демократичного суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2009. №2. С. 26-29.

277. Ширококов С.А. Конституционное право граждан на обращение в системе правового регулирования взаимодействия граждан и органов государственной власти и управления. *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2016. Выпуск 32. С. 158-164.

278. Шпакович О.М. Вплив актів міжнародних організацій на внутрішні правопорядки держав-членів. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2011. Випуск 101 (Частина 1). С. 106-110.

279. Экимов А.И. Интересы и право в социалистическом обществе. Л.: ЛГУ, 1984. 134 с.

280. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978. 224 с.

281. Якимов А. Ю. Статус субъекта права: теоретические вопросы. *Государство и право*. 2003. № 4. С. 7-12.

282. Якимчук Н. Я. Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим»: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Національної академії прокуратури України*. № 3. 2013. С. 11-18.

283. Яцишин М. Основи конституційного права Великої Британії: Відкрита лекція. Серія науково-методичних видань «Відкриті лекції». Випуск 2. Луцьк: Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2013. 24 с.

284. Baxter R. International Law in «Her Infinite Variety». *The International and Comparative Law Quarterly*. 1980. Vol. 29. № 4. P. 549 – 566.

285. Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union* 26.10.2012, C 326/47. URL: <https://goo.gl/Jxn7qC>

286. Exercise of the Right of Petition Law no. 43/90 of 10 August 1990. URL: http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Exerciserightpeti_EN.pdf.

287. Hillgenberg H. A Fresh Look At Soft Law. *European Journal of International Law*. 1999. Vol. 10. №. 3. P. 499 – 515.

288. Iesniegumu likums. URL: <https://m.likumi.lv/doc.php?id=164501>

289. Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. URL: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-21090>
290. Senden Linda A.J. Soft Law and its Implications for Institutional Balance in the EC. *Utrecht Law Review*. 2005. № 2. Vol. 1. P. 79-99.
291. The Constitution of the Republic of Latvia. URL: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>.
292. The Legal Framework for the Work of the Petitions Committee of the German Bundestag. German Bundestag Petitions Committee. Berlin, 2012. 36 p.
293. Tomuschat C. International law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century. *Recueil des cours: Hague Academy of International Law*. 1999. Maubeuge: Martinus Nijhoff Publishers, 2001. Vol. 281. P. 352.
294. Ustawa z dnia 11 lipca 2014. o petycjach. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001195>
295. Zákon o petičnom práve. URL: <http://www.epi.sk/zz/1990.85>.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А



**НАЦІОНАЛЬНА КОМІСІЯ
З РАДІАЦІЙНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ**
04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 272-00-73, info@nkrzu.gov.ua

21.01.2021 № 2-4/15 на № _____ від _____

АКТ

впровадження у практичну діяльність Національної комісії з радіаційного захисту населення України результатів дисертаційного дослідження Савича Єгора Сергійовича на тему «Право людини на звернення в Україні: конституційно-правовий аналіз»

Пропозиції, викладені у дисертаційному дослідженні Савича Єгора Сергійовича на тему «Право людини на звернення в Україні: конституційно-правовий аналіз», стосовно вдосконалення чинного законодавства про звернення громадян мають важливе практичне значення. Йдеться, зокрема, про необхідність: внесення змін до статті 40 Основного Закону України щодо розширення кола суб'єктів, які зобов'язані прийняти і розглянути звернення, що є більш бажаним та обґрунтованим, порівняно із чинними конституційними положеннями; визначення у Законі «Про звернення громадян» сфери його дії в частині реалізації права на звернення уповноваженими суб'єктами, дефініцій деяких понять («право на звернення», «звернення» з урахуванням категорії волевиявлення, «електронна петиція»), принципів права на звернення, кола зобов'язаних суб'єктів даного права тощо.

Дані пропозиції будуть використані у діяльності Національної комісії з радіаційного захисту населення України.

**Голова Національної комісії,
академік НАН України, професор,
народний депутат України**

О.Л. Копиленко

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях:

1. Савич Є.С. Конституційно-правове закріплення права на звернення в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 3. С. 42-47.

2. Савич Є.С. Звернення людини (громадянина) як конституційно-правова категорія: дискусійні питання. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Svazek 7. 3 Vydání. С. 73-81. (Чехія)

3. Савич Є.С. Особливості становлення конституційного права людини на звернення в Україні: історичний екскурс. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2020. № 22. С. 258-267.

4. Савич Є.С. Особливості реалізації громадянином права на конституційне звернення. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 147-152.

5. Савич Є.С. Шляхи вдосконалення законодавчого регулювання права людини на звернення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. № 5. С. 77-87.

6. Савич Є.С. Дуалістична природа конституційного права людини на звернення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 5. С. 102-107.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Савич Є.С. Право людини на звернення: визначення поняття. *Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє* : матер. міжнар. науково-практичної конференції (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.). Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 135–139.

8. Савич Є.С. Деякі аспекти права на звернення як суб'єктивного конституційного права. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матер. міжнар. науково-практичної конференції (м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2020. С. 77–80.