

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права,
публічного управління
та національної безпеки
Кафедра правознавства

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

Черкавський Віталій Володимирович

УДК 340.132.627

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

081 «Право»

Подається на здобуття освітнього ступеня «Магістр»

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

_____ Черкавський В.В.

Керівник роботи

Стрільчук Віталій Ананійович
кандидат юридичних наук,
доцент

Висновок кафедри правознавства за результатами попереднього захисту: _____

Протокол засідання кафедри правознавства № __ від «__» _____ 2021 р.

Завідувачка кафедри правознавства

к.ю.н., доцент

_____ (підпис)

Р.Д. ЛЯШЕНКО

«__» _____ 2021 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувач вищої освіти Черкавський Віталій Володимирович захистив кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою _____

за шкалою ECTS _____

за національною шкалою _____

Секретар ЕК

_____ (підпис)

Т.П. Грушевська

АНОТАЦІЯ

Черкавський В.В. Реалізація права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування в Україні. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 081 – Право. – Поліський Національний Університет, Житомир, 2021.

У роботі досліджено історіографію зародження та становлення права людини та громадянина на звернення до органів місцевого самоврядування. Також, визначено поняття та характерні ознаки права на відповідне звернення. Проаналізовано нормативно-правове закріплення права людини та громадянина на звернення до органів місцевого самоврядування, а також порядок розгляду звернень до органів місцевого самоврядування. З'ясовано проблемні питання, що виникають при звернення громадян, а також юридичну відповідальність посадових осіб за порушення права людини на звернення до органів місцевого самоврядування.

Практична цінність роботи полягає у проведеному детальному вивченні проблематичних аспектів, пов'язаних зі зверненнями громадян до органів місцевого самоврядування. Зокрема, практичну цінність становить доведення необхідності внесення змін у чинне законодавство, що регламентує порядок звернення громадян в частині конкретизації відповіді органів місцевого самоврядування безпосередньо виходячи зі змісту звернення, а також необхідності системного та комплексного навчання/підвищення кваліфікації осіб відповідальних за розгляд звернень громадян до органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: муніципальне право, місцеве самоврядування, право на звернення, муніципальна влада, органи місцевого самоврядування.

ANNOTATION

Cherkavskiy V. V. Realization of the right of citizens to appeal to local self-government bodies in Ukraine. - Qualification work on the rights of the manuscript.

Qualifying work for a master's degree in specialty 081 - Law. - Polissya National University, Zhytomyr, 2021.

The paper examines the historiography of the origin and formation of the human and civil right to appeal to local governments. Also, the concepts and characteristics of the right to appeal are defined. The normative-legal consolidation of the right of a person and a citizen to appeal to local self-government bodies, as well as the procedure for consideration of appeals to local self-government bodies are analyzed. The problematic issues that arise when citizens apply, as well as the legal responsibility of officials for violating the human right to appeal to local governments have been clarified.

The practical value of the work lies in the detailed study of problematic aspects related to citizens' appeals to local governments. In particular, the practical value is to prove the need for changes in existing legislation governing the application of citizens in terms of specifying the response of local governments is "essentially" the appeal, as well as the need for continuous training / retraining of persons responsible for citizens' appeals to local governments .

Key words: municipal law, local self-government, the right to appeal, municipal authorities, local self-government bodies.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ1. ГЕНЕЗИС ТА РОЗВИТОК ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	9
1.1. Історичні передумови появи права людини та громадянина на звернення до органів місцевого самоврядування.....	9
1.2. Науковий аналіз поняття «звернення громадян»	14
ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО РОЗДІЛУ	18
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	20
2.1. Аналіз нормативно-правового закріплення права людини та громадянина на звернення до органів місцевого самоврядування	20
2.2. Порядок розгляду звернень до органів місцевого самоврядування	26
ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО РОЗДІЛУ	32
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	33
3.1. Удосконалення порядку розгляду звернень людини та громадянина до органів місцевого самоврядування	33
3.2. Юридична відповідальність за порушення права людини на звернення до органів місцевого самоврядування.....	37
ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО РОЗДІЛУ	42
ВИСНОВОК.....	43
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	46

ВСТУП

Актуальність дослідження. Підвищення ефективності роботи зі зверненнями громадян до органів місцевого самоврядування в Україні є однією з важливих складових в побудови демократичної, правової держави. Протягом останнього часу в Україні прийнято значну кількість різномірних нормативно-правових актів, проте безпосередньо тих, які спрямовані на детальне врегулювання суспільних відносин, що виникають з приводу звернень громадян до органів публічної влади, в тому числі й муніципальної, майже немає. Вважаємо такий стан речей вкрай незадовільним, адже зважаючи на розширення сфери застосування мережі Інтернет і її використання не тільки як інструменту ведення бізнесу, але і як засіб комунікації, важливе значення для наближення влади до населення, підвищення відкритості та доступності влади має розширення сфери застосування інформаційних технологій в публічному управлінні і, перш за все, налагодження ефективних каналів електронної взаємодії між органами муніципальної влади та населенням.

Практика застосування національного законодавства про звернення громадян показує, що багато норм, будучи декларативно важливими та ефективними засобами реалізації громадян права на звернення, все ж потребують роз'яснення порядку їх застосування, а подекуди й істотного вдосконалення.

Мета і завдання дослідження. *Мета* кваліфікаційної роботи полягає у комплексному дослідженні норм чинного муніципального законодавства, що регулюють питання звернення громадян до органів місцевого самоврядування в Україні, визначення порядку розгляду відповідних звернень та відповідальності за порушення права людини на звернення до органів місцевого самоврядування в Україні, а також аналіз наявних недоліків у відповідній нормативній базі та обґрунтування шляхів їх

вирішення. Для досягнення зазначеної мети були поставлені наступні завдання:

- дослідити історичні передумови появи права людини та громадянина на звернення до органів місцевого самоврядування в Україні;
- здійснити науковий аналіз поняття «звернення громадян»;
- проаналізувати нормативно-правові акти, які закріплюють право людини та громадянина на звернення до органів місцевого самоврядування в Україні;
- охарактеризувати порядок розгляду звернень до органів місцевого самоврядування;
- обґрунтування шляхів удосконалення порядку розгляду звернень людини та громадянина до органів місцевого самоврядування;
- з'ясувати види юридичної відповідальності за порушення права людини на звернення до органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в сфері правового регулювання звернень громадян до органів місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є право громадян на звернення до органів місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу кваліфікаційної роботи складають методи: історичний (*підрозділ 1.1.*), логічний (*підрозділи 1.2., 2.1., 2.2., 3.1.*), системний (*підрозділи 1.2., 2.1., 2.2., 3.1., 3.2.*) формально-юридичний (*підрозділ 2.1., 2.2. 3.2.*)

Апробація результатів дослідження. Окремі результати та висновки, отримані в ході проведеного дослідження, були предметом обговорення на засіданні кафедри правознавства ЖНАЕУ та науково-практичних конференціях: Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 18–19 вересня 2020 р); Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної

науки: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 18–19 вересня 2020 року).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення й висновки кваліфікаційної роботи можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* – для подальшого вивчення і дослідження теми реалізація права людини та громадянина на звернення до органів місцевого самоврядування; *нормотворчій діяльності* – у процесі реформування та удосконалення вітчизняного законодавства, щодо реалізації та порядку розгляду звернень громадян до органів місцевого самоврядування.

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (49 найменувань).

РОЗДІЛ 1. ГЕНЕЗИС ТА РОЗВИТОК ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Історичні передумови появи права людини та громадянина на звернення до органів місцевого самоврядування

Інститут звернень народу до органів місцевого самоврядування в Україні має давню історію. Він бере свій початок з моменту виникнення Київської Русі та органів державної влади в ній. Однак в ході розвитку української держави змінювалась його сутність, значення, характер взаємодії осіб, що звертаються і відповідних органів і посадових осіб. Як відзначають багато авторів, народні звернення служать провідником зворотного зв'язку між державою і суспільством і дозволяють враховувати сподівання і інтереси народу при розробці того чи іншого напрямку державної політики [1, с. 15]. Ступінь участі населення в цьому процесі багато в чому залежить від форми держави: форми правління, політичного режиму. Виходячи з цього критерію в історії України можна виділити кілька етапів розвитку інституту звернень до органів місцевого самоврядування.

Так, зародження права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування слід віднести до періоду становлення Київської Русі. Правову основу діяльності Київської Русі початку XI століття становила «Руська правда» (1036 - 1037 р.р.) - перший писаний кодифікований акт руського феодального права. [2, с.7-8]. Досліджуючи природу права на звернення до органів місцевої влади у ці часи, необхідно зазначити, що дане право стало одним з перших прав людини, і з'явилося в нього безпосередньо з виникненням держави. Історично першою формою звернення були народні збори, сходи - віче, на яких жителі певної території вирішували найважливіші питання суспільного життя.

На основі звичаєвого права після утворення давньоукраїнським народом Київської Русі почала розвиватися регіональна, міська і сільська

форми самоврядування. Регіональне самоврядування було представлене інститутом вічових зборів (або «віче»), які проводилися на території окремих князівств. Вперше про «віче» як орган прямого народовладдя, що функціонував у вигляді зборів громадян старого міста землі і розглядав та виносив ухвали в справах, що стосувалися життя міста, згадується в «Повісті минулих літ» Нестора Літописця [3, с. 9].

Пізніше, посилення впливу влади князя, як верховної особи по відношенню до свої підданих, стало виражатися в образі «бити чолом» - форма звернення. Дана форма послужила введенням в ужиток поняття «чолобитна». Чолобитна - письмове прохання, скарга в Україні до XVIII століття [4, с. 379]. Саме це важливе правове поняття того часу лягло в основу сучасного демократичного принципу звернення громадян до органів місцевого самоврядування.

Інститут «чолобитний» в Україні формувався на основі закріплення суспільно-політичного впливу не тільки князя, а й митрополита, бояр і осіб, уповноваженими останніми, розробляючи форму, порядок і суб'єкти звернення до вищого посадових чинів того часу. Тоді ж і з'явився, як наслідок і інститут суддів, тобто особи або осіб, в залежності від суті справи, яким дано було право вирішувати спірні питання між суб'єктами права.

Вагомим моментом правового закріплення права на звернення до органів місцевого самоврядування та повноважних осіб того часу в Російській імперії, а згодом і України став Судебник 1497 р. [5, с. 60]. В даному Судебнику згадуються «скаржники» як особи, які звертаються з скаргами, проханнями, вимогами. У ньому, зокрема, говорилося: «А каков жалобник к боярину приидет, и ему жалобников от себя не отсылати, а давати всем жалобником управа в всемъ, которымъ пригоже. А которого жалобника а непригоже управити, и то сказати великому князю, или к тому его послати, которому некоторые люди приказаны ведати» [6, с. 41]. При цьому бояри були зобов'язані розглядати і вирішувати всі звернення виходячи з суті проблеми.

Як зазначає Л.В. Лукьянчикова, в XVI-XVII ст. чолобитні висловлювали громадську думку з різних питань, починаючи від колективних - з питань державного значення і закінчуючи індивідуальними - з особистими проханнями [7, с. 75]. Чолобитні заохочувалися владою. У цей період формувалися саме право на звернення, коло суб'єктів звернень, заходи відповідальності посадових осіб і скаржників.

Важливим документом в регламентації механізму подачі і розгляду звернень органами місцевого самоврядування стало Соборне уложення 1649 р., відповідно, за яким скаржники не мали права звертатися з чолобитними безпосередньо до царя, а повинні були пройти спеціально засновану інстанцію - наказ. Якщо ж даний орган відмовляв в розгляді справи або не виносив рішення, то з чолобитною можна було звернутися до царя [8, с. 17].

Таким чином, виникнення інституту звернень громадян зобов'язане станово-представницької монархії і на підставі аналізу перерахованих вище правових актів можна визначити, що він представляє собою період з кінця XIV століття по XVII століття (більш конкретно період можна визначити за часом прийняття важливих правових актів у досліджуваній сфері: з видання Судебника 1497 р. по видання Соборного уложення 1649 р.). У цей період інститут звернень до органів місцевого самоврядування характеризувався такими рисами: звернення до органів влади включали в себе в основному скарги; можливість звернень з пропозиціями щодо організації та вдосконалення органів управління була обмежена; метою розгляду скарг було не поліпшення життя народу, а контроль за органами управління; чітка ієрархія порядку звернення до відповідних суб'єктів.

В період абсолютизму право на чолобитне зберігалось. Указом царя Петра I від 22 січня 1699 наказувалося писати чолобитні тільки на гербовому папері: «Под сею мерою герба всякие крепости»[9, с. 21]. Петро I регламентував порядок написання чолобитних, вказуючи при цьому повне ім'я, а, не підписуючи пів імена, наприклад, треба було писати тепер Яків Ілля, а не Сімейка Яковлєва син Шевченка або Міхулка Афанасьєв син

Чудков, що сприяло підвищенню соціального статусу як людини, йдучи від свого суспільного приниження.

На початку царювання Катерини II з'ясувалося, що відповідний орган по розгляду звернень громадян загруз в розгляді скарг і прохань дворян, селян і ремісників і купців. Найбільш важливим документом цього періоду з даного питання був Маніфест «О порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя» 1763 р., підписаний імператрицею. Ним встановлювався порядок розгляду звернень [10, с. 119-120]. Крім того, документ вперше розмежував адміністративне та судове провадження за зверненнями до органів влади. В цей період історії відбувалася бюрократизація інституту звернень: процедури подання звернення і його розгляду були строго регламентовані. Крім того, засновувалися нові органи по їх розгляду.

Таким чином, другим етапом розвитку права на звернення до органів місцевого самоврядування слід визначити XVII - XIX століття. Інститут звернень в цей період набуває такі особливості: велика законодавча база; бюрократизація процесу звернень. Фактично, право на звернення мало диференційований характер і залежало від того, до якого стану в суспільстві належала особа, яка прагнула від держави захисту своїх прав. Провідним станом виступало дворянство. Саме від цієї категорії людей надходило найбільше звернень. Ці звернення не могли суперечити законам. У свою чергу інші стани також могли звертатися зі зверненнями (переважно скаргами), але гарантії їх захисту в цьому випадку були зовсім іншого змісту [11, с. 17].

Падіння монархічного правління державою, війна та протистояння ідеологічних системи світоустрою і громадянського співіснування привели до нового етапу розвитку громадської самосвідомості в системі управління суспільством, в тому числі і в системі роботи зі зверненнями громадян. З 1917р. по 1924 рік створюються різні соціальні органи державно-громадського контролю за прийому скарг і подальшого їх розгляду у відповідних радянських, партійних і профспілкових органах.

Характер звернень громадян в радянський період істотно відрізнявся від таких у попередні періоди історичного розвитку нашої держави. Тоталітарний режим, що мав місце протягом радянського періоду, наклав свій відбиток і на інститут звернень. Незважаючи на масовий характер останніх, правове регулювання даного питання носило класовий характер і було спрямоване на захист прав трудящого народу, зміцнення соціалістичної законності. В умовах тотального контролю за всіма сферами життя громадян, відсутність права на свободу думки і слова право на звернення було також підпорядковане цим цілям. Не допускалося «інакомислення», а звернення громадян використовувалися для схвалення політичного курсу країни, виявлення недоліків в роботі державного апарату, посадових осіб, що виражаються у відхиленнях від цього курсу, дискримінації керівної політичної партії, її лідера.

Як справедливо зазначає К.В. Під'ячий, тоталітарні режими повністю ліквідували всі форми самоврядування і автономії. У той же час вони довели масштаби участі громадян у політичному житті країни до небачених раніше величин. Це виразилося в майже 100% явці на вибори, величезною часткою членів партії і різноманітних організацій і клубів серед населення. Однак ця участь не означала існування демократії [12, с. 17].

Важливим документом з розвитку інституту скарг стала Постанова ЦК КПРС від 29 серпня 1967 року «Про поліпшення роботи з розгляду листів та організації прийому трудящих» [13, с. 52]. Громадянину рекомендувалося подавати звернення до тих державних органів, які були уповноважені відповісти по суті викладеного. Прийнята в 1977 році Конституція СРСР в ст.49 вперше в історії радянського суспільства проголосила конституційне право громадян «вносити в державні органи і громадські організації пропозиції про поліпшення їх діяльності, критикувати недоліки в роботі» [14, с. 67], проте незважаючи на це, закон про порядок розгляду звернень, скарг і заяв громадян прийнятий все ж не був.

Як відзначає Ю.М. Алістратов, саме в цьому документі вперше відбувся перехід інституту звернень громадян як одного з механізмів адміністративної юстиції до державно-правового інституту [15, с. 38]. Розглядуване право, однак, зводилося лише до внесення пропозицій щодо поліпшення роботи державних органів і не надавало громадянам права захищати свої інтереси.

З проголошенням незалежності України виникла потреба формування нової системи органів влади, а також органам місцевого самоврядування, що формувались. Повноваження по розгляду звернень громадян перейшли і вже в Конституції України 1996 р. воно вперше набуло найбільш повного і всебічного закріплення, що сприяло формуванню нового конституційно-правового інституту звернення громадян до органів місцевого самоврядування.

1.2. Науковий аналіз поняття «звернення громадян»

На сучасному етапі розвитку українського права створена і функціонує система юридичних гарантій захисту і реалізації прав і свобод громадян. Найбільш ефективним засобом захисту прав громадян в даній системі вважається захист в судовому порядку, тобто право громадян звертатися в судові інстанції з вимогою захисту своїх порушених майнових і немайнових прав, а також для оскарження винесених щодо нього рішень або вчинених дій. У той же час, звернення в судові органи є не єдиною гарантією захисту своїх прав громадянами.

В якості однієї з гарантій реалізації і захисту прав та свобод громадян, участі їх у вирішенні державних справ Конституція України називає інститут права громадян на звернення в державні органи. Згідно зі статтею 40 Конституції кожен громадянин має право направляти індивідуальні чи колективні звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування [16].

Ще радянські вчені підкреслювали, що «ні наука, ні техніка, якими б високими темпами вони не розвивалися і якими б досягненнями не дивували, не характеризують прогресивного соціального ладу в такій мірі, як реальний стан людини в ньому» [17, с. 3].

Беручи за основу дану тезу, слід зазначити, що звернення громадян (як в судові, так і в органи місцевого самоврядування) є «тією правовою категорією, яка характеризує реальне юридичне закріплення гарантій прав громадян, які фіксуються в Конституції», а також свідчить про ступінь ефективності їх використання [18, с. 1040].

Відмітимо, що термін «звернення» вживається в багатьох нормативних правових актах України: Цивільний процесуальний кодекс України (далі - ЦПК), Господарський процесуальний кодекс України (далі - ГПК), Кодекс законів про працю, Податковий кодекс України, Закон України «Про звернення громадян» (далі - Закон про звернення), Закон України «Про адміністративні послуги».

В першу чергу, це пов'язано з багатозначністю слова «звернення». у другу чергу, це пов'язано з різним порядком захисту прав, передбачених законодавством.

Так Морозов Н.В. вважає, що категорія «звернення громадян» використовується в двох значеннях. «У матеріальному сенсі, це фактично відновлення порушеного права, свободи, або законних інтересів або сприяння в їх реалізації, а може бути і у відверненні загрози порушення. Формами вираження тут можуть бути скарги, заяви, пропозиції, клопотання, висловлені як в усному, так і в письмовому вигляді.

У процесуальному сенсі, це діяльність судових органів по відновленню порушеного права або оспорюваного права або законних інтересів. Відмінною особливістю тут є позов, що подається особою в судові органи, які виступають гарантом порушеного права, коли є перешкоди в здійсненні даного права громадянина і реалізується в встановлених процесуальним законодавством формах» [18, с. 1042].

Таким чином, можна виділити два основних напрямки гарантії захисту прав: захист прав громадян у судовому порядку і не судовому порядку. Однак предметом цього дослідження є лише звернення громадян до органів місцевого самоврядування в адміністративному (не судовому) порядку звернення як одна з частин універсального механізму захисту і реалізації прав громадян. Хоча, не виключена можливість подачі звернень в зазначеному сенсі і в суд, і в органи прокуратури.

Таким чином, для цілей цього дослідження «звернення громадян до органів місцевого самоврядування» слід розуміти у вузькому сенсі, тобто лише в рамках відносин громадян з органами місцевого самоврядування, а не судовими органами, оскільки звернення до суду є предметом окремого дослідження в рамках процесуальної правової науки.

Термін «звернення» носить узагальнюючий, збірний характер [19, с. 40]. Звернення містять різну інформацію, яка може не збігатися з громадською і юридичною спрямованістю і спричиняти різні правові наслідки. Збірний характер терміна «звернення» сприйняв і український законодавець.

Звернення є ключовим поняттям Закону про звернення. В статті 1 цього закону звернення визначається як індивідуальна або колективна заява, пропозиція, скарга, викладені в письмовій, електронній або усній формі [20].

В даному випадку законодавець використовує логічну операцію «поділ», тобто дає фактично не визначення, а перераховує складові поняття, розкриваючи цим його обсяг.

У той же час в літературі можна зустріти традиційне визначення, яке характеризує родову приналежність і ознаки звернення. Так, на думку С.А.Широбокова, «звернення - це волевиявлення індивіда, що виражається в конкретних діях, мають письмову або усну форму, відповідну правилам, закріплених в нормативно-правових актах, що направляється до органів держави або органів місцевого самоврядування, в вигляді, необхідному для

того, щоб реалізувати, надати, захистити або відновити права і свободи» [21, с. 8].

Дане визначення має як переваги, так і недоліки. З одного боку, воно розкриває сутність звернення, як дії з конкретними ознаками, а не просто являє собою перерахування власних видів. З іншого боку, у визначенні зазначається на приналежність дії тільки індивіду, тобто фізичній особі, і, при цьому не береться до уваги, що звернення також може виходити від юридичної особи[21].

Розглядаючи питання про обґрунтованість обраного законодавцем збірному підходу до визначення поняття звернення, необхідно проаналізувати практичну необхідність такого вибору. З практичної точки зору підхід законодавця видається більш зручним, конкретним і легким для розуміння, адже закріпивши вичерпний перелік категорій звернень, законодавець не залишив «можливості» правозастосувачу розширено тлумачити поняття звернення.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО РОЗДІЛУ

Отож, виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновки до першого розділу роботи.

1. На підставі вищевикладеного необхідно відзначити, що право на звернення до органів місцевого самоврядування в Україні пройшло кілька етапів свого розвитку, які тісно пов'язані з історичним розвитком нашої держави. На кожному з них воно мало свої характерні особливості. Всі ці етапи вплинули на формування «права на звернення» в сучасному розумінні. Виходячи з цього можна виділити наступні етапи:

Початковий етап формування права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування характеризується правовою несформованістю цього інституту права та охоплює період часу від утворення Київської Русі (IX століття) до XIV століття.

II етап (кінець XIV століття - XVII століття) - інститут звернень при станово-представницькій монархії. Звернення до органів місцевої влади включали в себе в основному скарги; можливість звернень з пропозиціями щодо організації і вдосконалення органів управління була обмежена; мета розгляду скарг полягала не в поліпшенні життя народу, а в контролі за органами управління.

III етап (XVII століття - XIX століття) - активний розвиток інституту звернень до органів місцевого самоврядування, початок якого пов'язаний з періодом абсолютної монархії (велика законодавча база; бюрократизація процесу звернень).

IV етап (1918 - 1991 рр.) Інститут звернень на радянському етапі розвитку держави (робота зі зверненнями громадян характеризувалася збором різної інформації від громадян, контролем за всіма органами влади і повинна була сприяти побудові нової радянської держави; поява поняття «право на звернення»).

V етап (з 1991 р по т.ч.) інститут звернень сучасної України (формування інституту звернень на основі Конституції 1996 року, законів і підзаконних нормативних правових актів).

2. Термін «звернення» є багатозначним, згадується в багатьох нормативно-правових актах. Проте, зміст терміну «звернення» на законодавчому рівні розкривається в Законі про звернення і найчастіше вживається як вид зв'язку громадян і органів державної влади (органів місцевого самоврядування в тому ж числі).

На основі аналізу законодавчого визначення поняття «звернення» і теоретичних положень про даному понятті, вважаємо більш правильним його визначення в Законі про звернення, в якому чітко окреслено обсяг поняття «звернення», а визначення дано безпосередньо кожній складовій його частини (заява, скарга, пропозиція).

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз нормативно-правового закріплення права людини та громадянина на звернення до органів місцевого самоврядування

Право на звернення є, не тільки юридичною гарантією реалізації інших прав громадян, але одним із найважливіших конституційних прав людини і громадянина. Крім того, відповідно до статті 40 Конституції державні органи, а також посадові особи зобов'язані розглянути звернення і дати відповідь по суті у визначений законом термін. Відмова від розгляду поданої заяви повинна бути письмово вмотивована [22, с. 79].

Таким чином, праву громадянина на звернення кореспондує обов'язок органів місцевого самоврядування, посадових осіб, яка полягає в прийнятті, реєстрації, розгляді та відповіді на звернення в установленому законом порядку, що, в свою чергу, є гарантією реалізації самого права на звернення.

У розвиток зазначеної конституційної норми державою створена ціла система нормативних правових актів, що регулюють суспільні відносини з приводу подачі громадянами і юридичними особам звернень з метою реалізації права на звернення і з приводу розгляду даних звернень, як діяльності органів місцевого самоврядування.

Центральним нормативно-правовим актом, що регулює порядок подачі звернень громадянами і юридичними особами, а також порядок їх розгляду, є Закон «Про звернення громадян». Згідно з ним громадяни мають право звертатися до органів місцевого самоврядування з пропозиціями щодо поліпшенню соціальної, економічної, культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства, щодо поліпшення законодавства в різних областях місцевої влади, скаргами про порушені права і свободи, неправомірних дій з боку державних органів і їх посадових осіб, з проханнями про захист або

реалізації своїх прав і законних інтересів (ст. 1 Закону України «Про звернення громадян»)

Відповідно до положень зазначеного закону право на звернення реалізується заявниками добровільно. Здійснення заявниками їх права на звернення не повинно порушувати права, свободи і (або) законні інтереси інших осіб [22, с. 79].

У систему нормативних правових актів, що регламентують питання роботи з громадянами, також входять:

- Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [23];

- Постанова Кабінету Міністрів від 14 квітня 1997 № 348 «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» (зі змінами) [24];

- Постанова Кабінету Міністрів від 24 вересня 2008 № 858 «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» (зі змінами) [25];

- Постанова Кабінету Міністрів від 24 червня 2009 № 630 «Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади» (зі змінами) [26].

Необхідно відзначити, що в науковій літературі пропонується розглядати систему законодавства про звернення громадян, розділяючи її на три підсистеми.

Так Філіпчик Р.І. вважає, що розгляд звернень громадян до органів місцевого самоврядування здійснюється за трьома напрямками.

Перше - розгляд і вирішення звернень (письмових і усних), які направляються громадянами в органи місцевого самоврядування, їх посадовим особам.

Друге - розгляд зауважень і пропозицій громадян, внесених у книгу зауважень та пропозицій.

Третє - розгляд заяв за принципом «одне вікно» - здійснення адміністративних процедур [27, с. 120].

Таким чином, до законодавства про звернення громадян деякі автори відносять і законодавство про здійснення адміністративних процедур.

Дана точка зору не є єдиною, оскільки більшість авторів, які досліджують проблеми правового регулювання звернень громадян і адміністративних процедур відносять нормативні правові акти в даних областях до різних інститутів законодавства.

Деякі представники даного підходу вказують, що «тривалий час розгляд основної маси звернень громадян до органів місцевого самоврядування, в тому числі з приводу прийняття адміністративних актів, що породжують юридично значущі наслідки, регулювалося законодавством про звернення громадян. Однак, протягом останнього десятиліття спостерігається тенденція поступової диференціації порядку розгляду окремих видів звернень і, перш за все, виділення нового інституту законодавства - адміністративно-процесуального законодавства.

Слушною в контексті даного питання є думка Савановіча Н.А., який вказує, що намітилася тенденція до поступового звуження сфери застосування законодавства про звернення і, навпаки, розширення регламентації питань роботи зі зверненнями законодавством про адміністративні процедури, разом з тим повної відмови від законодавства про звернення відбутися не може. Тому, при виборі подальшої моделі регулювання порядку розгляду звернень ключовим питанням ставиться можливість використовувати єдину процесуальну форму для розгляду як традиційних звернень (пропозицій, скарг), так і інших звернень з приводу прийняття адміністративних актів [28].

У той же час, ми вважаємо, що більш правильним є перший підхід, коли нормативні правові акти про адміністративні процедури включається до

загального блоку законодавства про звернення, що обумовлено широким розумінням обсягу інституту звернень громадян. У зв'язку з викладеним, вважаємо, важливо звернути увагу на подальший розвиток законодавства про звернення громадян та про адміністративні процедури.

Взагалі, система нормативно-правового закріплення прав на звернення громадян до органів місцевого самоврядування, позначена нами раніше, охоплює норми права, що регулюють окремий вид суспільних відносин, в області звернень громадян. В теорії права така сукупність норм називається інститутом права. «Інститут права - це відособлена частина галузі права, яка являє собою сукупність норм, що регулюють певний вид суспільних відносин» [29, с. 149-150]. Інститути права входять до складу галузей права.

До складу якої галузі права входить інститут звернень громадян? На дане питання важко відповісти однозначно.

Деякі вчені, відносять даний інститут суто до галузі конституційного права. З цією точкою зору не можна не погодитися, оскільки даний інститут є розвитком конституційного права громадян на звернення.

З іншого боку, даний інститут можна віднести до галузі адміністративного права, оскільки він охоплює діяльність органів місцевого самоврядування по роботі з населенням, як обов'язок кореспондуючого права на звернення. Також законодавством регулюються здебільшого питання організації роботи із зверненнями, що відноситься до предмету адміністративного права.

У такій ситуації зручно використовувати розроблену в теорії права класифікацію галузей і інститутів права на основні та комплексні. Комплексна галузь позбавлена єдності, оскільки регулює різноманітні відносини, включає норми різних галузей права, використовує різні методи правового регулювання.

Фахівці в галузі конституційного та адміністративного права безперечно відносять інститут звернень громадян до комплексного інституту.

Так на думку Лискової Є.І. «Серед інститутів конституційного права інститут звернень займає одне з провідних місць, оскільки всі інші інститути так чи інакше пов'язані з ним. Який би інститут ми не розглядали (референдум, статус політичних партій, громадянство і ін.), в кожному з них присутній зв'язок з інститутом права на звернення як окремим видом звернення (з заяви починається будь-яке провадження).

Також вище згадана авторка вказує, що «у вузькому сенсі право на звернення розглядається як можливість інформування органів публічної влади та місцевого самоврядування про свої потреби; як одна з форм громадянського лобізму, як спосіб здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади та місцевого самоврядування. У зміст права на звернення включається суспільно-публічний компонент. Отже, воно служить засобом впливу громадян на діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а в багатьох випадках і на інститути громадянського суспільства» [30, с. 108].

Гритчина Н.І. пише, що «сутність інституту права на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування полягає в комплексному характері і виражається в тому, що громадяни на його основі мають право брати участь в управлінні справами як на державному так і на місцевому рівні, реалізовувати та захищати свої права, свободи і законні інтереси, використовувати в якості каналу зворотного зв'язку з державою, її органами та органами місцевого самоврядування, а також з метою взаємопроникнення і взаємообумовлення зв'язку з іншими конституційними правами як спосіб їх реалізації» [31, с. 41]. Крім того, вона вказує, що «в об'єктивному сенсі він являє собою один з найважливіших інститутів, в якому задіяна сукупність певних правових норм, що забезпечують реалізацію конституційного права кожного на:

- участь в управлінні справами держави та територіальної громади;
- висловлення своєї думки;

- захист і відновлення своїх порушених прав, свобод і законних інтересів» [31, с. 42].

У суб'єктивному сенсі інститут звернень є сукупністю:

1) певних правомочностей, що складають його зміст (таких як право на критичний аналіз діяльності органів влади; право повідомляти про порушеннях законності і т.д.);

2) обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування щодо прийняття, реєстрації, розгляду і відповіді на звернення, а також відповідальності за невиконання зазначених обов'язків.

Таким чином, інститут звернень громадян є комплексним і тісно переплітається з деякими з іншими інститутами права.

Взагалі, інститут звернення громадян до органів місцевого самоврядування відіграє значну роль в житті суспільства. Звісно ж, що найбільш повне значення інституту звернень розкривається через виконуваним функції. В літературі виділяють наступні функції інституту звернень.

Правозахисна функція полягає в тому, що подача звернень (скарг) є способом захисту прав, свобод і законних інтересів населення. За допомогою подачі звернень можна захищати практично будь які права.

Інформаційна функція відображає змістовну складову звернень. Зміст звернень є найціннішим джерелом інформації про проблеми та питання, які найбільшою мірою турбують населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, постійно діючим каналом зворотного зв'язку органів місцевого самоврядування і населення.

Управлінська функція полягає в тому, що за допомогою направлення своїх звернень громадяни можуть впливати на прийняття управлінських рішень на рівні органів місцевого самоврядування: вносити пропозиції про доцільність прийняття того чи іншого рішення, підтримувати або критикувати прийняті заходи, приводити свої аргументи і т.д.

Право-реалізаційна функція полягає в можливості за допомогою звернень реалізувати надані законодавством права або виконати покладені

обов'язки. Типовим прикладом, який ілюструє цю функцію, є можливість шляхом направлення звернення отримати інформацію про діяльність, наприклад, органу місцевого самоврядування (реалізувати відповідне конституційне право на отримання інформації).

Контрольна функція звернень реалізується в обов'язку мотивувати прийняті рішення, можливістю подальшого перегляду прийнятих рішень як вищестоящими органами, так і судом, встановлення відповідальності за неналежний розгляд звернень. [28].

Таким чином, право на звернення є конституційним правом громадянина, яке отримало свою конкретизація в законах та підзаконних нормативно-правових актах і має особливе значення в системі прав громадян. Крім того, дане право входить в систему юридичних гарантій прав громадян, таких як право на вільне отримання інформації, право на участь в управлінні справами місцевого значення, право на захист порушених прав і свобод, право вільно висловлювати свою думку і т.д.

2.2. Порядок розгляду звернень до органів місцевого самоврядування

Розвиток місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі актуалізував проблему безпосередньої участі громадян в роботі органів місцевого самоврядування через законодавчо встановлені форми народовладдя, в тому числі і в роботі зі зверненнями громадян до органів місцевого самоврядування. При правильній організації здійснення роботи з зверненнями громадян, дана форма стає механізмом встановлення контакту між місцевою владою і населенням при прийнятті рішень місцевого значення.

На підставі аналізу Закону «Про звернення громадян» можна зробити висновок про те, що звернення громадян це спрямована в письмовому вигляді пропозиція, заява або скарга в органи місцевого самоврядування і посадовій особі, а також усне звернення до органу місцевого самоврядування

або посадовій особі, з чого випливають і види звернень, визначені в цьому законі:

- пропозиція - рекомендація громадянина щодо вдосконалення законів та інших нормативних правових актів, діяльності органів місцевого самоврядування, розвитку суспільних відносин, поліпшення соціально-економічної та інших сфер діяльності держави і суспільства;

- заява - прохання громадянина про сприяння в реалізації його конституційних прав і свобод або конституційних прав і свобод інших осіб, або повідомлення про порушення законів та інших нормативних правових актів, недоліки в роботі органів місцевого самоврядування і посадових осіб, або критика діяльності зазначених органів і посадових осіб;

- скарга - прохання громадянина про відновлення або захист його порушених прав, свобод чи законних інтересів або прав, свобод чи законних інтересів інших осіб [32, с. 557].

Стаття 3 Закону «Про звернення громадян» закріплює дві форми звернення: усну і письмову. Усне звернення полягає в безпосередній присутності громадянина на прийомі в органі місцевого самоврядування або у посадовій особі. Письмове звернення може полягати в направленні адресату поштою, подачі в канцелярію, секретарю або безпосередньо посадовій особі документально оформлених звернень [20].

Письмові звернення є фундаментальним видом звернень громадян до органів місцевого самоврядування. Їм присвячена більша частина Закону «Про звернення громадян». У зв'язку з цим в даному підрозділі буде розглянуто процес подачі письмових звернень та їх розгляду в цілому з акцентом уваги на окремі особливості застосування закону та правозастосовчої діяльності.

Прийом та попередня обробка листів громадян проводиться у відділі роботи із зверненнями громадян органу місцевого самоврядування. Після одержання кореспонденції здійснюється її попередня обробка: перевіряється правильність надходження кореспонденції. Перевірка правильності

надходження має на меті вияв кореспонденції, що доставлена не за призначенням [33, с. 8].

Варто окремо зупинитися на питанні про порядок перенаправлення звернень в тих випадках, коли в письмовому зверненні містяться як питання, які стосуються компетенції даного органу місцевого самоврядування, так і питання, які відносяться до компетенції інших органів. У цьому випадку звернення до частини питань, що відносяться до компетенції органу місцевого самоврядування, якому надійшло звернення, розглядаються по суті і заявнику у встановлений термін надсилається відповідь. Одночасно копія звернення протягом 5 днів направляється в орган, до компетенції якого належать питання, що залишилися, з повідомленням про це заявника. У випадках, коли в письмових зверненнях містяться питання, що відносяться до компетенції декількох різних органів, копії даних звернень направляються протягом 5 днів у відповідні організації з повідомленням про це заявників.

З вищевикладеного також випливає, що неприпустимо просто відповісти заявнику, що його питання не належать до компетенції відповідного органу місцевого самоврядування. Необхідно також чітко вказати, до якого саме органу місцевого самоврядування заявнику слід звернутися [24].

Відповідно до ст. 5 Закону «Про звернення громадян» письмові звернення, що подаються громадянами до органів місцевого самоврядування повинні містити:

- прізвище, власне ім'я, по батькові (якщо таке є) або ініціали громадянина, адреса його місця проживання (місця перебування) та (або) місця роботи (навчання) (ці дані ідентифікують відправника звернення, відсутність яких робить відповідне звернення анонімним, що тягне відповідні наслідки);

- виклад суті звернення. Це найбільш важлива частина звернення, яка містить визначені заявником питання, конкретні вимоги або пропозиції, обґрунтування позиції заявника;

- особистий підпис громадянина (громадян). Наявність особистого підпису також дозволяє ідентифікувати заявника, а її відсутність може спричинити залишення звернення без розгляду по суті.

Названі реквізити є обов'язковими. Але крім їх громадяни нерідко включають в обіг і іншу інформацію (дата звернення, контактний телефон, опис наявних нагород, трудового шляху і т.д.), що не відноситься до суті звернення, а характеризує особу заявника [34, с. 195].

Письмові звернення підлягають обов'язковому прийняттю та реєстрації. Відмова в прийомі звернень не допускається. Порядок прийому і реєстрації звернень в організаціях регулюється вже згаданою нами Інструкцією з діловодства за зверненнями громадян в органи державної влади і місцевого самоврядування, об'єднання громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації [24].

Діловодство за зверненнями заявників здійснюється уповноваженими посадовими особами окремо від інших видів діловодства і ведеться централізовано або децентралізовано. Одержані органом місцевого самоврядування звернення заявників реєструються в день їх надходження. Якщо вони надійшли в неробочий день (неробочий час), то реєструються не пізніше ніж у перший наступний за ним робочий день. Реєстрація звернень заявників, здійснюється з використанням однієї з реєстраційно-контрольних форм: автоматизованої (електронної), карткової (в реєстраційно-контрольних картках), журнальної.

Після реєстрації відповідальні працівники перевіряють звернення на повторність картотеці або автоматизованій системі. Обробка починається з первинних звернень. Доручення керівників державних органів, інших організацій, індивідуальних підприємств або уповноважених ними посадових осіб про подальший розгляд звернень заявників оформляються у формі резолюцій.

Письмові звернення вважаються розглянутими по суті, якщо вирішені всі викладені в них питання, вжиті належні заходи щодо захисту, забезпечення реалізації, відновлення прав, свобод і (або) законних інтересів заявників, і йому направлені письмові відповіді.

Посадові особи органу місцевого самоврядування повинні скрупульозно ознайомитися з поставленими в зверненні питаннями, при необхідності виїхати на місце, щоб особисто ознайомитися з ситуацією, запитати думку інших організацій і т.д. Якщо при розгляді звернення вбачається порушення прав, свобод і (або) законних інтересів заявників, повинні бути вжиті заходи щодо їх захисту та відновленню. При виявленні осіб, винних у порушенні прав свобод і (або) законних інтересів заявників, до них повинні бути застосовані відповідні заходи відповідальності, про що доцільно повідомити заявника у відповіді [35, с. 110-111].

Підкреслюючи важливість інституту звернень, законодавець встановлює терміни їх розгляду. Відповідно до ст. 20 Закону «Про звернення громадян» письмові звернення повинні бути розглянуті не пізніше як через п'ятнадцять днів, а звернення, які потребують додаткового вивчення і перевірки, - не пізніше одного місяця, якщо інший термін не встановлено законодавчими актами. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів [35].

Це той термін, протягом якого повинні бути вирішені всі викладені в таких зверненнях питання, вжито належних заходів щодо захисту, забезпечення реалізації, відновлення прав, свобод і (або) законних інтересів заявників і спрямовані письмові відповіді заявникам.

Нажаль, Закон «Про звернення громадян» не розшифровує сутність понять «додаткове вивчення». Логічним вбачається, що як додаткове вивчення і перевірка повинні розглядатися випадки отримання інформації з інших органів чи організацій, виїзд на місце, направлення запитів про роз'яснення законодавства, проведення аналізу законодавства і правозастосовної практики і т.д. [36, с. 77].

Нерідко відповіді на звернення даються неповні, часткові, в них немає відповідей на всі поставлені запитання або просто наводяться загальні формулювання актів законодавства без висновку про можливість застосування їх до поставленого питання.

У зв'язку з цим, Закон України «Про звернення громадян» встановлює вимоги до письмових відповідей на письмові звернення. Дані вимоги описують якісні характеристики процедури розгляду звернень, спираючись на які, можливо дати оцінку виконаної роботи у випадку виникнення спору.

Письмові відповіді на письмові звернення викладаються відповідно до Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [37]. Відповіді повинні бути обгрунтованими і мотивованими, з посиланнями на норми актів законодавства. Це означає що відповідному органу місцевого самоврядування у відповіді необхідно аргументувати свою позицію фактично (дана оцінка фактам) і юридично (наведені конкретні формулювання нормативних правових актів, що застосовуються в даній ситуації).

Відповіді повинні містити конкретні формулювання, які спростовують або підтверджують доводи заявника, тобто текст відповіді повинен викладатися чітко, послідовно, коротко. По кожному поставленого питання має бути зроблений висновок про те, чи підтримується питання, чи буде воно вирішене і якщо так, то коли. Також повинна бути також дана оцінка доводів і аргументів заявника із зазначенням обставин, що підтверджують або спростовують такі доводи. Крім того, в письмових відповідях на скарги щодо дій (бездіяльності) органу місцевого самоврядування і їх працівників повинні міститися аналіз і оцінка зазначених дій (бездіяльності), інформація про вжиті заходи в разі визнання скарг обгрунтованими.

Письмові відповіді на письмові звернення підписуються керівником органу місцевого самоврядування або уповноваженою ними посадовою особою по розгляду звернень громадян.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО РОЗДІЛУ

Отже, виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновки до другого розділу роботи.

1. Законодавство про звернення громадян до органів місцевого самоврядування являє собою систему, центральне положення в якій займає Закон України «Про звернення громадян». В теорії мало дослідженим залишається питання про співвідношення законодавства про звернення громадян та про адміністративні процедури. Ми притримуємося точки зору тих науковців, які вважають, що законодавство про адміністративні процедури є частиною єдиного блоку законодавства про звернення громадян. Основним аргументом, вважаємо, є той факт, що адміністративні процедури входять до складу правового інституту звернень. У зв'язку з цим, вважаємо, що законодавство про адміністративні процедури є спеціальним в загальній системі законодавства про звернення громадян.

Право на звернення зачіпає широкий спектр питань. Сукупність правових норм, створених з розвиток конституційної норми про право на звернення, утворює самостійний правовий інститут. Дослідження норм законодавства і думок, висвітлених у правовій літературі, дозволяє зробити висновок, що даний інститут є комплексним і включає в себе деякі норми які застосовуються до інших інститутів, а отже, тісно з ними переплітається.

2. Письмові звернення є фундаментальним видом звернень громадян до органів місцевого самоврядування, порядок розгляду яких найбільш повно врегульовано Законом «Про звернення громадян». Загальні вимоги до письмовими зверненнями встановлені законом. Порядок ведення діловодства за зверненнями громадян встановлено окремими підзаконними нормативно-правовими актами.

Після надходження і реєстрації звернення, його хід може розвиватися по одному з двох напрямків: звернення буде залишено без розгляду або воно буде розглянуто і дано відповідь по суті.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Удосконалення порядку розгляду звернень людини та громадянина до органів місцевого самоврядування

Згідно з даними Держстату, громадяни досить активно використовують право на звернення до органів місцевого самоврядування [38]. Це може свідчити про довіру з боку населення до даного інституту, тобто громадяни вважають, що можуть вирішити свої проблеми за допомогою звернення до органів влади.

Не дивлячись на дію Закону України від 02.10.1996 № 393/96-ВР «Про звернення громадян», який регулює суспільні правовідносини, що виникають з приводу звернення громадян в органи місцевого самоврядування, ми знаходимо різні недосконалі форми, які виразно проявляються в практиці його застосування. Деякі з них спробуємо описати і запропонуємо шляхи вирішення.

В першу чергу, це велика кількість звернень. Громадяни все частіше і частіше звертаються в органи місцевого самоврядування. І пов'язано це з технологічним прогресом, так як звернень, що направляються через інтернет більше, ніж письмових або усних, а також з повторними зверненнями. У свою чергу компетентних фахівців в органах місцевого самоврядування не вистачає для того, щоб прийняти, розглянути по суті і відповісти на таку велику кількість звернень. Це так звана кадрова проблема або проблема трудових ресурсів, але тільки з однієї сторони. З іншого ж боку, нажаль і досі деякими органами місцевого самоврядування чи посадовими особами звернення направлені по інтернету сприймаються як не належні [29, с. 153].

Проте, варто зауважити, що законодавство про звернення громадян прирівнює по статусу поштові письмові звернення і звернення, спрямовані по

електронній пошті, що впливає з визначення «звернення», даного законодавцем. Аналіз статті 3 Закону «Про звернення громадян», дозволяє сформулювати наступне визначення поняття «звернення громадянина – це спрямовані до державного органу, органу місцевого самоврядування або посадовій особі в письмовій формі або у формі електронного документа пропозиція, заява або скарга, а також усне звернення громадянина.

Таким чином звернення, яке надійшло до органу місцевого самоврядування або посадовій особі у формі електронного документа, підлягає розгляду в порядку, встановленому Законом «Про звернення громадян». Логічно, що відповідь, повинна бути також направлена громадянину за вказаною адресою електронної пошти [39, с. 38].

Даний спосіб взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадянами є швидким, зручним і сприяє економії матеріальних і часових ресурсів в роботі державних органів. Однак, на практиці громадяни часто скаржаться, що «по електронній пошті багато не відповідають, вважаючи її чимось несерйозним» [40, с. 112]. У зв'язку з цим, представникам органам місцевого самоврядування необхідно більше приділяти уваги розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури для взаємодії з громадянами.

Так, держава створює управлінські структури в органах місцевого самоврядування і наділяє державних службовців повноваженнями для реалізації права громадян на звернення. Одна з основних проблем на сьогоднішній день – відсутність навчання державних службовців на місцях або підвищення кваліфікації для підвищення компетентності і грамотності в області вирішення тих чи інших питань, порушених у зверненнях, з метою відмови від бюрократичного підходу до інституту звернень громадян. Сьогодні громадянин, по праву який направив звернення до органу влади, в більшості випадків отримає «відписку», тобто неповні неаргументовані відповіді або відповіді не по суті питання, замість конструктивно вирішеної проблеми [41]. Чому ж так відбувається?

Закон закріплює за органами місцевого самоврядування обов'язок при отриманні звернення дати письмову відповідь по суті порушених у зверненнях питань, яке відповідає праву громадянина отримати відповідь по суті. При цьому повинно бути забезпечено «об'єктивний, всебічний і своєчасний розгляд звернення» (ч. 3.ст. 19 Закону України «Про звернення громадян»). Однак в законі абсолютно не передбачені вимоги до змісту «відповіді по суті» на задані в зверненні питання.

Крім того, законодавством абсолютно не передбачена відповідальність за відповідь на звернення не по суті, тим більше, що, як було відзначено вище, закон не закріплює критерії того, що вважати «відповіддю по суті». Стаття ст. 212-3 КУпАП передбачає заходи відповідальності за відмову від дачі потрібної інформації, але немає ні однієї статті, яка б встановлювала відповідальність за неналежну якість відповіді на звернення [42]. Така законодавча прогалина призводить до того, що робота зі зверненнями часто стає формальною і не має на меті дійсної взаємодія з громадянами. Особливо дана проблема проявляється на рівні органів місцевого самоврядування. Як результат, громадянин часто замість необхідної інформації або пропозиції реального вирішення його проблеми, отримує лише посилання на законодавчі норми, які і так йому були відомі, і які ніяк не сприяють вирішенню поставленої проблеми.

Необхідно розуміти, що ефективність роботи зі зверненнями громадян залежить від існуючої системи забезпечення неухильного дотримання встановленого Законом України «Про звернення громадян» порядку і термінів розгляду звернень громадян від підвищення якості цієї роботи і визначення заходів щодо запобігання повторних звернень. Однак одна з актуальних проблем сьогодні – повторні звернення. Це говорить про те, що громадянин не задоволений отриманою відповіддю на своє звернення або не отримав відповідь у встановлений законом термін [39, с. 39].

Деякі експерти, вище значену проблематику пов'язують з різницею в підходах до звернень громадян в центральних і місцевих органах влади, ба

більше визначають її як головну проблему чинної системи роботи зі зверненнями громадян.

Наприклад, за даними результату дослідження ефективності роботи з зверненнями громадян, респонденти зауважували, що «розуміння суті та важливості роботи зі зверненнями громадян є тільки в Офісі Президента, в Уряді, міністерствах вже все не так оперативно, а в органах місцевого самоврядування буває, зовсім погано: немає штатів, немає інструментів, немає елементарної поваги до людей» [43]. Як результат, громадяни, навіть з питань місцевого значення, вважають за краще звертатися в центральні органи влади, оскільки знають, що місцева влада реагує тільки на вказівки «зверху», а на звернення громадян, що надійшли до них безпосередньо, або не реагують зовсім, або дають «відписки». Таким чином, порушується принцип субсидіарності при організації державного управління. Центральні органи влади виявляються завалені питаннями, які цілком успішно могли б бути вирішені на місцевому рівнях.

Виділені прогалини в законодавстві в сукупності з нестачею штатів і матеріального забезпечення, викликають незадоволеність з боку громадян, щодо службовців, працюючих зі зверненнями громадян в органах місцевого самоврядування. В цілому, це заважає ефективному розвитку даного інституту. У зв'язку з цим, для вирішення вищевикладених проблем і оптимізації роботи із зверненнями громадян до органів місцевого самоврядування в сучасних умовах пропонуються наступні основні механізми.

1. Внесення змін до Закону «Про звернення громадян», які знизять бюрократичний підхід до інституту звернень громадян. Необхідно внести таке поняття як «відповідь по суті», а також позначити міру покарання за таку неналежно надану відповідь громадянину. Так повторних звернень стане менше і якість розгляду первинних звернень покращитися.

2. З метою популяризації серед населення діяльності органів місцевого самоврядування, враховуючи підвищення рівня цифровізації в сучасному

суспільстві, доцільно активізувати роботу відповідних органів в Інтернет-просторі. У зв'язку з цим необхідно на постійній основі актуалізувати як в цілому офіційний сайт органів місцевого самоврядування, так і конкретно розділ «Робота зі зверненнями громадян».

3. Регулярне навчання/підвищення кваліфікації всіх державних службовців по роботі із зверненнями громадян.

3.2. Юридична відповідальність за порушення права людини на звернення до органів місцевого самоврядування

Традиційно в правовій науці особливу увагу вчених привертають питання сутності юридичної відповідальності в цілому, так і щодо конкретних органів державної влади чи місцевого самоврядування, або їх посадових осіб. Однак, незважаючи на те, що в науковій літературі значна частина робіт присвячена вивченню проблем юридичної відповідальності, до теперішнього часу в правовій доктрині немає єдності у визначенні поняття такої категорії права, як юридична відповідальність

Як справедливо зазначає професор Л. П. Рассказов, юридична відповідальність є різновидом соціальної відповідальності. При цьому, з нашої точки зору, юридична відповідальність є особливим видом соціальної відповідальності, оскільки вона нерозривно пов'язана з державою, правовими нормами, а також протиправною поведінкою фізичних осіб і їх об'єднань. «Держава, видаючи норми права, визначає юридичну відповідальність суб'єктів незалежно від їх волі і бажання, вона носить державно-примусовий характер» [44]

Відповідно до ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування» Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Підстави, види і порядок відповідальності органів та

посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами [45].

Згідно статті 24 Закону «Про звернення громадян», посадові особи органу місцевого самоврядування, винні у порушенні цього Закону, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України. Стаття 25 вище зазначеного закону також регламентує можливість відшкодування збитків громадянину у зв'язку з порушенням вимог цього Закону при розгляді його скарги, тобто до переліку можливої міри відповідальності можна ще додати таку, як цивільно-правова та дисциплінарна. Так, визначивши види відповідальності до яких можуть притягатися посадові особи органів місцевого самоврядування за порушення прав людини на звернення, вважаємо за необхідне їх детальніше проаналізувати.

Кримінальна відповідальність - настає за вчинення злочинів передбачених Кримінальним кодексом України. Варто розуміти, що порушення, пов'язані з розглядом звернень громадян, не утворюють самостійний склад кримінального злочину, однак при роботі зі зверненнями громадян особа може вчинити діяння, що потрапляють під ряд статей КК України. Теоретично така можливість цілком допустима (недбалість, зловживання службовим становищем). А ось чи є такого роду справи в судовій практиці - нам не відомо. Між тим ми глибоко переконані, що в тих випадках, коли в результаті порушення порядку розгляду звернень громадян грубо і цинічно потоптане право людини і громадянина на звернення, коли настали тяжкі наслідки (великі збитки, нанесена шкода здоров'ю), коли такого роду правопорушення допускались неодноразово або по відношенню до багатьох громадян, не тільки можна, але і потрібно залучати до кримінальної відповідальності.

Найчастіше всього, на практиці за порушення законодавства про порядок розгляду звернень громадян винних осіб, в основному, притягують до адміністративної і дисциплінарної відповідальності.

Зокрема, в КУпАП міститься норма, яка передбачає відповідальність за порушення порядку розгляду звернень громадян у вигляді штрафу (ч. 7 ст. 212-3 КУпАП – незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення) [42]. Однак, дана стаття містить лише загальні формулювання і не розкриває, в чому конкретно може виражатися порушення такого порядку. Як правило, вона застосовується в разі порушення строків розгляду звернень. Для того, щоб краще зрозуміти підстави притягнення до такої відповідальності варто розглянути склад вище зазначеного правопорушення.

Об'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого 212-3 КУпАП, є суспільні відносини, пов'язані з порядком розгляду звернень громадян, посадовими особами державних органів і органів місцевого самоврядування, на які покладено здійснення публічно значущих функцій. Об'єктивну сторону правопорушення, передбаченого ст. 212-3 КУпАП, становить порушення встановленого чинним законодавством порядку прийняття та розгляду звернень громадян посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Склад адміністративного правопорушення, передбаченого 212-3 КУпАП, є формальним. Об'єктивна сторона такого делікту матиме місце незалежно від наявності або відсутності шкідливих для потерпілого наслідків [46].

Розглядуване адміністративне правопорушення може бути скоєно: в формі дії (наприклад, посадова особа вимагає від громадянина заявника додати до його заяви документів, які не передбачені переліком затвердженим у встановленому законом порядку, а в разі ненадання останніх відмовляє в прийнятті звернення) і в формі бездіяльності (наприклад, посадова особа, яка зобов'язана запросити в іншому державному органі (установі) певні документи для можливості розгляду звернення, проте не оформляє і не відсилає відповідного запиту, тобто не діє).

Потерпілим буде громадянин який подав посадовій особі в орган місцевого самоврядування, заяву, яку відмовляються прийняти з порушенням встановленого законом порядку.

Адміністративне правопорушення, передбачене ст. 212-3 КУпАП, являється закінченим в момент порушення посадовою особою хоча б одного правила з порядку прийняття та розгляду звернення громадянина, передбаченого чинним законодавством, що потягло за собою незаконну відмову у прийнятті та розгляді звернення. Про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженою на те посадовою особою або представником громадської організації (ст. 254 КУпАП) [46].

Посадові особи органу місцевого самоврядування за порушення законодавства про звернення громадян можуть бути притягнуті також до дисциплінарної відповідальності. Ця відповідальність полягає у застосуванні до таких осіб дисциплінарних стягнень.

Так, одним із обов'язків посадової особи органу місцевого самоврядування є сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків. Особливості дисциплінарної відповідальності посадовця органу місцевого самоврядування забезпечуються у порядку, передбаченому Законом про службу в органах місцевого самоврядування (ст. 19 Закону про службу в органах місцевого самоврядування). А відповідно до ст. 7 цього ж Закону правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», цим та іншими законами України [47].

У частині притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності ми маємо керуватися Кодексом законів про працю України з урахуванням особливостей, які визначені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», адже питання дисципліни у профільному законі не прописані. Так, відповідно до ст. 147 КЗпП За порушення трудової дисципліни до працівника

(у випадку нашого дослідження посадовця органу місцевого самоврядування до повноважень якого входить розгляд звернень) може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення: 1) догана; 2) звільнення [48].

В рамках цивільно-правової відповідальності громадянин має право на відшкодування збитків і компенсацію моральної шкоди, завданих незаконною дією (бездіяльністю) державного органу, органу місцевого самоврядування або посадової особи при розгляді звернення, за рішенням суду. Так, відповідно до ст. 1174 Цивільного кодексу України шкода [49], завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні нею своїх повноважень, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО РОЗДІЛУ

Отож, виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновки до третього розділу роботи.

1. Прогалини в законодавстві в сукупності з нестачею штатів і матеріального забезпечення, викликають незадоволеність з боку громадян, щодо службовців, працюючих зі зверненнями громадян в органах місцевого самоврядування. В цілому, це заважає ефективному розвитку даного інституту. У зв'язку з цим, для вирішення вищевикладених проблем і оптимізації роботи із зверненнями громадян до органів місцевого самоврядування в сучасних умовах пропонуються наступні основні механізми.

- Внесення змін до Закону «Про звернення громадян», які знизять бюрократичний підхід до інституту звернень громадян. Необхідно внести таке поняття як «відповідь по суті», а також позначити міру покарання за таку неналежно надану відповідь громадянину. Так повторних звернень стане менше і якість розгляду первинних звернень покращитися.

- З метою популяризації серед населення діяльності органів місцевого самоврядування, враховуючи підвищення рівня цифровізації в сучасному суспільстві, доцільно активізувати роботу відповідних органів в Інтернет-просторі. У зв'язку з цим необхідно на постійній основі актуалізувати як в цілому офіційний сайт органів місцевого самоврядування, так і конкретно розділ «Робота зі зверненнями громадян».

- Регулярне навчання/підвищення кваліфікації всіх державних службовців по роботі із зверненнями громадян.

2. Посадові особи органу місцевого самоврядування, винні у порушенні Закону України «Про звернення громадян», несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України.

ВИСНОВКИ

За результатами даного дослідження наведені теоретичні та практичні узагальнення щодо питання звернення громадян до органів місцевого самоврядування. Зокрема, результатами цього дослідження стали наступні узагальнення:

1. Право на звернення до органів місцевого самоврядування в Україні пройшло кілька етапів свого розвитку, які тісно пов'язані з історичним розвитком нашої держави. На кожному з них воно мало свої характерні особливості. Всі ці етапи вплинули на формування «права на звернення» в сучасному розумінні. Виходячи з цього можна виділити наступні етапи:

Початковий етап формування права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування характеризується правовою несформованістю цього інституту права та охоплює період часу від утворення Київської Русі (IX століття) до XIV століття.

II етап (кінець XIV століття - XVII століття) - інститут звернень при станово-представницькій монархії. Звернення до органів місцевої влади включали в себе в основному скарги; можливість звернень з пропозиціями щодо організації і вдосконалення органів управління була обмежена; мета розгляду скарг полягала не в поліпшенні життя народу, а в контролі за органами управління.

III етап (XVII століття - XIX століття) - активний розвиток інституту звернень до органів місцевого самоврядування, початок якого пов'язаний з періодом абсолютної монархії (велика законодавча база; бюрократизація процесу звернень).

IV етап (1918 - 1991 рр.) Інститут звернень на радянському етапі розвитку держави (робота зі зверненнями громадян характеризувалася збором різної інформації від громадян, контролем за всіма органами влади і повинна була сприяти побудові нової радянської держави; поява поняття «право на звернення»).

V етап (з 1991 р по т.ч.) інститут звернень сучасної України (формування інституту звернень на основі Конституції 1996 року, законів і підзаконних нормативних правових актів).

2. Термін «звернення» є багатозначним, згадується в багатьох нормативно-правових актах. Проте, зміст терміну «звернення» на законодавчому рівні розкривається в Законі про звернення і найчастіше вживається як вид зв'язку громадян і органів державної влади (органів місцевого самоврядування в тому ж числі). На основі аналізу законодавчого визначення поняття «звернення» і теоретичних положень про даному понятті, вважаємо більш правильним його визначення в Законі про звернення, в якому чітко окреслено обсяг поняття «звернення», а визначення дано безпосередньо кожній складовій його частини (заява, скарга, пропозиція).

3. Законодавство про звернення громадян до органів місцевого самоврядування являє собою систему, центральне положення в якій займає Закон України «Про звернення громадян». В теорії мало дослідженим залишається питання про співвідношення законодавства про звернення громадян та про адміністративні процедури. Ми притримуємося точки зору тих науковців, які вважають, що законодавство про адміністративні процедури є частиною єдиного блоку законодавства про звернення громадян. Основним аргументом, вважаємо, є той факт, що адміністративні процедури входять до складу правового інституту звернень. У зв'язку з цим, вважаємо, що законодавство про адміністративні процедури є спеціальним в загальній системі законодавства про звернення громадян.

Право на звернення зачіпає широкий спектр питань. Сукупність правових норм, створених з розвитком конституційної норми про право на звернення, утворює самостійний правовий інститут. Дослідження норм законодавства і думок, висвітлених у правовій літературі, дозволяє зробити висновок, що даний інститут є комплексним і включає в себе деякі норми які застосовуються до інших інститутів, а отже, тісно з ними переплітається.

4. Письмові звернення є фундаментальним видом звернень громадян до органів місцевого самоврядування, порядок розгляду яких найбільш повно врегульовано Законом «Про звернення громадян». Загальні вимоги до письмовими зверненнями встановлені законом. Порядок ведення діловодства за зверненнями громадян встановлено окремими підзаконними нормативно-правовими актами. Після надходження і реєстрації звернення, його хід може розвиватися по одному з двох напрямків: звернення буде залишено без розгляду або воно буде розглянуто і дано відповідь по суті.

5. Прогалини в законодавстві в сукупності з нестачею штатів і матеріального забезпечення, викликають незадоволеність з боку громадян. Для вирішення вищевикладених проблем і оптимізації роботи із зверненнями громадян до органів місцевого самоврядування в сучасних умовах пропонуються наступні основні механізми.

- Внесення змін до Закону «Про звернення громадян», які знизять бюрократичний підхід до інституту звернень громадян. Необхідно внести таке поняття як «відповідь по суті», а також позначити міру покарання за таку неналежно надану відповідь громадянину. Так повторних звернень стане менше і якість розгляду первинних звернень покращитися.

- З метою популяризації серед населення діяльності органів місцевого самоврядування, враховуючи підвищення рівня цифровізації в сучасному суспільстві, доцільно активізувати роботу відповідних органів в Інтернет-просторі. У зв'язку з цим необхідно на постійній основі актуалізувати як в цілому офіційний сайт органів місцевого самоврядування, так і конкретно розділ «Робота зі зверненнями громадян».

- Регулярне навчання/підвищення кваліфікації всіх державних службовців по роботі із зверненнями громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Третьяков И.А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и граждан. *Юрист – Правоведъ*. 2010. № 2. С. 14 – 18.
2. *Повість врем'яох літ. Літопис (за Іпатським списком)*. К: Рад. письмен, 1990. 558 с.
3. Петров В. «А на думу сходища на вече демократическое самоуправление в средневековой Руси». *Юридический вестник*. 2001. №9. С. 8-15.
4. Ожегов С.И. Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азбуковник, 1999. 440 с.
5. Российское законодательство X-XX вв. В 9-ти т. Т.2. Законодательство периода образования и укрепления Российского централизованного государства. М., 1985. 520 с.
6. Лаврентьева Т.В. Особенности осуществления защитных функций общественными и государственными институтами в истории Киевской и Московской Руси. *Евразийский журнал региональных и политических исследований*. 2012. № 12. С. 37-43.
7. Лукьянчикова Л.В. Институт народных обращений в России: историко-правовой аспект. *Государство и право*. 2014. № 3. С. 73-84.
8. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года: учебное пособие для высшей школы. М: МГУ, 1961. 444 с.
9. Голикова Н.Б. Система государственного управления XVIII века. *Очерки русской культуры XVII века. Ч.2*. М.: МГУ, 1987, 408 с.
10. Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX века) /под ред. В.А. Томсинова. М., 2004. 504 с.
11. Іерусалімова І.О. Становлення в Україні інституту права громадян на звернення: історико-правові аспекти. *Митна справа*. №5(101), 2015, Ч.2. С. 14-19.

12. Подъячев К.В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия: автореф. дис. ...канд. полит. наук. М.: Высшая школа экономики и Институт социологии РАН, 2007. 173 с.

13. Косицын А.П., Недавний А.Л., Помыкаева Т.А. Основные законодательные акты по советскому государственному строительству и праву. М.: Мысль. 1972. Т.1. 491 с.

14. Пономарева Б.Н. Конституция СССР: политико-правовой комментарий. М.: Политиздат, 1982. 398 с.

15. Алистратов Ю.Н. Право петиций в Российской Федерации. М., 1997. 92 с.

16. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.10.2020 р)

17. Ануфриев, Е.А. Социальная роль и активность личности. Москва: Издательство МГУ, 1971. 152 с.

18. Морозов Н.В. Содержание института обращения граждан РФ и его место в конституционно-правовой доктрине. *Право и политика*. 2012. №6. С. 1040 – 1044.

19. Мицута Е. Повышение эффективности работы с обращениями граждан в Минторге. *Гермес*. Минск, 2010. № 10. С. 39-42

20. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

21. Ширококов С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращение: автореф. дис.... к.ю.н. Уральский юр. ин-т МВД России. Екатеринбург, 1999. 21.

22. Черкавський В.В. Відносини, що виникають при зверненні громадян до органів місцевого самоврядування. *Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи*: матеріали міжнародної науково-

практичної конференції, м. Львів, 18–19 вересня 2020 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 78-80.

23. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008#Text> (дата звернення: 20.10.2020)

24. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів від 14 квітня 1997 № 348. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF#Text> (із змінами) (дата звернення: 20.10.2020)

25. Про затвердження Класифікатора звернень громадян»: Постанова Кабінету Міністрів від 24 вересня 2008 № 858. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-%D0%BF#Text> (із змінами) (дата звернення: 20.10.2020)

26. Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів від 24 червня 2009 № 630. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2009-%D0%BF#Text> (із змінами) (дата звернення: 20.10.2020)

27. Филипчик, Р.И. О некоторых вопросах рассмотрения обращений заявителей государственными органами и судами. *Совершенствование судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов*: сб. науч. тр. / редкол.: А.В. Барков (гл. ред.) и [и др.]. Минск: издательство «Четыре четверти», 2013. С. 118 –134.

28. Саванович Н.А. Работа с обращениями граждан и юридических лиц: пособие. Консультант Плюс: Беларусь. Технология ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Минск, 2014. 264 с.
29. Цимбалюк В.І., Кісілевич К.О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *«Young Scientist»*, № 5.1 (45.1), 2017. С. 149 – 154.
30. Лыскова, Е.И. Право граждан на обращение в органы публичной власти: теория и практика. *Государство и право*. 2009. № 9. С. 108 – 109.
31. Гритчина, Н.І. Особливості суб'єктного складу осіб, що реалізують право на звернення. *Закон і право*. 2013. №1. С. 40- 45.
32. Минаев М.В. Особенности организации работы с обращениями граждан в органы местного самоуправления городского округа. Сборник материалов VIII всероссийской, научно-практической конференции молодых учёных с международным участием *«Россия молодая»* Кузбасский государственный технический университет им. Т.Ф. Горбачева, 2016. С. 557.
33. Методичні рекомендації по роботі зі зверненнями громадян для керівників та інших посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян. Суми, 2019. 23 с.
34. Бабінова О. О. Прозорість органів місцевого та регіонального управління: сучасні реалії України. *Аналітика і влада*. 2010. № 2. С. 192-199.
35. Кисіль Л.Є. Відносини, що виникають за зверненнями громадян до органів публічної адміністрації: деякі аспекти адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права, Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право*. 2017/3. С. 109-113.
36. Каменская Н. Субъекты права на обращение к публичной администрации: актуальные проблемы прав и обязанностей. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 76-80.

37. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2019, № 21, ст.81

38. Державна служба статистики України: офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 29.10.2020)

39. Черкавський В. В. Актуальні проблеми звернення громадян до органів місцевого самоврядування. *Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 18–19 вересня 2020 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. 80 с.

40. Кисіль Л.Є. Відносини, що виникають за зверненнями громадян до органів публічної адміністрації: деякі аспекти адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права. Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право* 2017. № 3. С. 109–113.

41. Савина Т.Н. Проблемы бюрократии в современной России: Портал «Googl». URL: URL:sisupr.mrsu.ru/2009-2/pdf/26_Dashdamirov.pdf (дата звернення: 31.10.2020)

42. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)* 1984, додаток до № 51, ст.1122 (Із змінами і доповненнями)

43. Маматова Т.В. Майстер О.П. Нові можливості поліпшення роботи зі зверненнями громадян за створення систем управління якістю в органах виконавчої влади. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09mtvovv.pdf> (дата звернення: 31.10.2020)

44. Курдюк П. М. Развитие научных подходов и концепций о сущности юридической ответственности в контексте трансформации российской правовой системы. URL: http://www.journalnio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1167&Itemid=104 (дата звернення: 31.10.2020)

45. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст.170 (Із змінами і доповненнями)

46. Відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян: Луцька районна державна адміністрація. URL: <http://www.lutskadm.gov.ua/upravlinnia-iustytisii-informuie/statti/item/3364-vidpovidal-nist-za-porushennya-zakonodavstva-pro-zvernennya-gromadyan> (дата звернення: 02.11.2020)

47. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 33, ст. 175

48. Кодекс Законів про працю: Закон України від 10.12.1971 № 322-VІІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1971, додаток до № 50, ст. 375 (Із змінами і доповненнями)

49. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-ІV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2003, №№ 40-44, ст.356