

**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

**САВИЧ ЄГОР СЕРГІЙОВИЧ**

УДК 342.72/.73(477)

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

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

**Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук**

**Київ – 2020**

## **Дисертацією є рукопис**

Робота виконана у відділі проблем розвитку національного законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
**КУЯН Ірина Анатоліївна,**  
Інститут законодавства Верховної Ради України,  
завідувач сектору експертних робіт відділу проблем  
розвитку національного законодавства

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, доцент,  
Заслужений юрист України  
**ШАТІЛО Володимир Анатолійович,**  
Київський національний лінгвістичний університет,  
завідувач кафедри права факультету економіки і права

кандидат юридичних наук, доцент  
**ОМЕЛЬЧЕНКО Наталія Леонідівна,**  
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького  
Національної академії наук України,  
науковий співробітник відділу конституційного права та  
місцевого самоврядування

Захист відбудеться 28 січня 2021 р. о 11.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.867.01 в Інституті законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, провулок Несторівський, 4.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, провулок Несторівський, 4.

Автореферат розісланий 26 грудня 2020 р.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**О.М. Биков**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність 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., Міняйло 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 виді 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., Соболев 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 першим 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 та 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 та 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;

- думку 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:***

- твердження про 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 навчальному процесі – положення та висновки дисертаційного дослідження можуть бути використані під час викладання навчальних дисциплін з 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 «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).

**Публікації.** Основні положення дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у восьми наукових статтях, шість з яких опубліковано у фахових виданнях (в т. ч. одна – у зарубіжному), а ще дві – у збірниках наукових праць.

**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 на 31 сторінці. Загальний обсяг дисертації складає 242 сторінок, з яких 211 – основний текст.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ**

**У Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, відзначається її зв'язок з науковими планами, програмами, визначається мета та завдання, об'єкт і предмет дослідження, методологія здійсненого дослідження, формулюються положення наукової новизни, що виносяться на захист, акцентується увага на практичному значенні одержаних результатів та частка автора в їх одержанні, наводяться дані щодо апробації й авторських публікацій результатів дисертаційного дослідження, а також вказується структура та обсяг дисертації.

**Розділ 1. «Теоретико-правові засади права людини на звернення»** складається з трьох підрозділів, які присвячені дослідженню та аналізу історичних і теоретичних питань становлення та розвитку конституційного права людини на звернення, визначенню місця права на звернення в системі основних прав та свобод людини.

**У підрозділі 1.1. «Історико-правові передумови становлення і розвитку права людини на звернення»** викладено історико-правові аспекти становлення та розвитку права людини на звернення у контексті загального цивілізаційного процесу та особливостей державно-правового розвитку на українських землях у різні історичні періоди.

Доведено, що демократичний поступ розвитку права на звернення на українських землях безпосередньо пов'язаний з природною для української спільноти правовою традицією побудови народоправної держави. Зокрема, за часів існування давньоукраїнської держави Київської Русі (IX – XIII століття) склалися певні правові передумови для розвитку права на звернення. З віче 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 віче як органів влади держави з пропозиціями чи скаргами і таким чином активно впливати на прийняття рішень державного управління та суспільного життя.

Народоправні орієнтири українського національного менталітету у питанні розвитку права людини на звернення доводять й правові традиції українського козацтва, які існували в Запорізькій Січі у період Гетьманщини. У цьому контексті обґрунтовано наукову позицію про те, що «Коломацькі чолобитні» або петиції (1723 рік) як результат діяльності опозиційно налаштованого до російського царизму козацтва у період Гетьманщини є виявом демократичних народоправних орієнтирів української 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.

У свою чергу, 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 закономірним 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.

Аналогічні висновки показав й аналіз радянського етапу розвитку права на звернення в Україні, який тривав з 1917 р. по 1991 р. Його вивчення продемонструвало, що він хоча й мав позитивний результат закріплення даної правової норми на конституційному рівні, утім став гальмом на шляху 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 розвитку цього права.

Таким чином, національно-правова модель української держави, яка ґрунтується на споконвічних вічевих традиціях Київської Русі, правових ідеалах козацтва, стала орієнтиром змістовного та функціонального наповнення права людини на звернення в сучасній Україні.

**У підрозділі 1.2. «Поняття звернення громадян у конституційному праві»** проаналізовано поняття «звернення громадян» як базова категорія конституційного права людини на звернення, його види та їх характерні ознаки. Встановлено, що в національному законодавстві відсутнє визначення цієї дефініції.

Доведено, 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 української національної правової традиції визнання діалогових форм політичної участі громадян в державному управлінні як базових.

Запропоновано авторське 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 та законних інтересів, та припускає обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлені законом строки».

Від дефініції «звернення», як конкретної дії (юридичного факту), варто відрізнити поняття конституційного права на звернення, авторське визначення якого також розроблене у рамках цього підрозділу. Під ним 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».

***Підрозділ 1.3. «Місце права на звернення в системі основних прав та свобод людини»*** присвячений розкриттю юридичної природи конституційного права людини на звернення в Україні та його місця у каталозі конституційних прав і свобод людини і громадянина.

З'ясовано, що серед учених-конституціоналістів досі немає єдиного погляду у питанні класифікаційної групи, до якої слід відносити конституційне право людини на звернення.

Доведено, 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 яке право індивіда, а й як одна з найважливіших форм налагодження та забезпечення взаємозв'язку між індивідом, державою та громадянським суспільством. Тому це право варто розглядати одночасно як особисте право людини та політичне право людини. Як особисте право людини воно

передбачає можливість 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»** складається з трьох підрозділів, в межах яких досліджуються засадничі питання конституційно-правової регламентації права людини на звернення, найбільш оптимальні шляхи вдосконалення законодавчої бази України в частині регулювання права на звернення, разом з тим, аналізуються акти Конституційного Суду України, в яких сформовано правові позиції стосовно реалізації конституційного права людини на звернення.

*У підрозділі 2.1. «Конституційні засади права людини на звернення»* розглядається юридична природа конституційного права людини на звернення, як такого, що, серед іншого, забезпечує баланс інтересів у системі взаємодії держави, особи та суспільства.

Визначено норми Основного Закону України, які здійснюють регулятивний вплив на систему прав і свобод людини та громадянина взагалі і слугують забезпечувальними механізмами, які гарантують реалізацію змістовних правомочностей суб'єктивного права на звернення зокрема.

Виявлено внутрішню природу та сутність конституційного права на звернення як права суб'єктивного в розумінні основних елементів його змісту та зв'язків між ними, яке належить усім та кожному. Дане право є відносним, невід'ємним і носить активний характер та у багатьох випадках слугує надійною гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод людини. Встановлено, що в процесі реалізації права на звернення, особистий інтерес особи, як передумова такої реалізації, може набувати ознак публічно-правового характеру.

Досліджено базові, вихідні положення, на яких ґрунтується механізм реалізації права на звернення.

*У підрозділі 2.2. «Шляхи вдосконалення законодавчого регулювання права людини на звернення»* проаналізовано системоутворюючі елементи правового регулювання інституту звернень та на цій основі запропоновано шляхи удосконалення законодавства України про звернення.

Здійснено науково-правовий аналіз законопроектних пропозицій і зроблено висновок про їх частковий характер та безсистемність. Наголошено, що саме системний підхід здатен забезпечити комплексне вирішення проблемних питань, усунення прогалин і колізій. Зроблено висновок, що Закон «Про звернення громадян» потребує суттєвого удосконалення в частині

визначення сфери його дії, закріплення кола зобов'язаних суб'єктів, а також системи принципів.

Зазначено, що закріплення конституційного права на звернення за усіма суб'єктами, повністю відповідає положенням принципу всезагальності.

Встановлено, що оскільки звернення являє собою акт волевиявлення, який полягає в оформленій вимозі управомоченого суб'єкта до зобов'язального, 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. Зроблено висновок, що визначення права на звернення має бути унормоване у Законі «Про звернення громадян».

**Підрозділ 2.3. «Питання права на звернення у практиці Конституційного Суду України»** присвячено аналізу актів Конституційного Суду з питань реалізації конституційного права на звернення.

З'ясовано, що завдяки функціонуванню Конституційного Суду, реального змісту набули положення Конституції України, за якими права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Зроблено висновок, що акти Конституційного Суду України виступають в якості інтерпретаційних, які за своєю природою не є джерелами права, 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. Проаналізовано основні ознаки правових позицій Конституційного Суду України, які прямо або опосередковано стосуються механізму реалізації конституційного права на звернення.

Доведено, що Конституційний Суд у своїй діяльності використовує власні правові позиції, які ґрунтуються на нормах Основного Закону. Таким чином, правові підстави для його висновків формувалися за результатами аналізу сутнісних характеристик конституційних норм.

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.

**Розділ 3. «Міжнародно-правові стандарти та зарубіжний досвід правового регулювання реалізації права людини на звернення»** складається з двох підрозділів, присвячених дослідженню міжнародно-правових актів, які закріплюють правові стандарти реалізації права на звернення, а також аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання реалізації права на звернення.

**У підрозділі 3.1. «Міжнародно-правові стандарти права на звернення»** проаналізовано зміст правової категорії «міжнародно-правові стандарти». Зроблено висновок, що позиції вчених стосовно дослідження поняття

«міжнародні стандарти прав людини» доповнюють одна одну і допомагають глибше пізнати сутність цього правового явища.

Досліджено правову природу категорії «м'яке право» і на цій основі зроблено висновок, що резолюції Генеральної Асамблеї ООН не слід відносити до актів, які містять не правові норми.

Системно проаналізовано основні міжнародні акти з метою виявлення регулятивних механізмів права людини на звернення. Зроблено висновок, що більшість міжнародних актів не містять норм, які б прямо закріплювали право на звернення. Дане право виводиться в результаті системного аналізу норм міжнародних актів. У цьому плані єдиним міжнародним актом, в якому прямо 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.

*У другому підрозділі 3.2. «Зарубіжний досвід правового регулювання реалізації права людини на звернення»* здійснено компаративістський аналіз регламентації права на звернення в конституціях та законодавстві країн-членів Європейського Союзу: Латвії, Литви, Естонії, Польщі та інших з 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.

При цьому, 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. З'ясовано, що 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.

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 бік 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.

Враховуючи тенденції поширення європейської практики організації діяльності спеціальних парламентських петиційних служб, доцільним

вбачається 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.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено комплексне дослідження конституційно-правових засад реалізації права на звернення в Україні. Результати наукового дослідження втілено у таких важливих висновках:

1. 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.

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.

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 не спроможна була дати відповідний напрям розвитку цього права.

3. 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. Це право варто розглядати одночасно як особисте право людини та політичне право людини.

6. 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.

Досліджено, що основними принципами конституційного права на звернення виступають: принцип всезагальності; принцип свободи подання звернень; рівноправності; гласності; законності. Доцільно щоб ці принципи були відображені у Законі України «Про звернення громадян».

7. Встановлено, що закріплення у Конституції 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.



8. Визначено, що порівняно з конституційною нормою (стаття 40) коло зобов'язаних суб'єктів, які визначені Законом «Про звернення громадян», є значно ширшим. 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.

9. 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.

10. Встановлено, що акти Конституційного Суду за своєю природою не є нормативно-правовими. 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.

11. На сьогодні Загальна декларація з прав людини стала загальною звичаєвою нормою міжнародного права. 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.

12. На сьогодні формула гарантування права на звернення міститься в конституціях переважної більшості держав світу як з республіканською, так і з монархічною формами правління.

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.

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.

На підставі вивчення зарубіжного досвіду доцільним вважаємо 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.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ 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.

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. Конституційні засади права людини на звернення. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 11. С. 107-115.

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.

*Матеріали наукових конференцій:*

7. Савич Є.С. **Право людини на звернення: визначення поняття.** Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє : міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 1–2 листопада 2019 р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 51–54.

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

### АНОТАЦІЯ

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

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2020.

Дисертацію присвячено комплексному конституційно-правовому дослідженню права людини на звернення.

Проаналізовано історико-правові передумови становлення і розвитку права людини на звернення. Досліджено поняття звернення в конституційному праві як базової категорії. Запропоновано авторське визначення дефініції «звернення людини (громадянина)» у конституційно-правовому вимірі. З'ясовано місце права на звернення в системі основних прав та свобод людини.

Досліджено конституційно-правові засади права людини на звернення, а також шляхи вдосконалення його законодавчого регулювання. Запропоновано у статті 40 Конституції України розширити коло суб'єктів, які зобов'язані прийняти і розглянути звернення. Розглянуто акти Конституційного Суду України на предмет інтерпретації сутнісних характеристик права людини на звернення.

Проаналізовано міжнародно-правові стандарти права людини на звернення, які відображені у актах міжнародного права на універсальному та загальноєвропейському рівнях. Досліджено правове регулювання реалізації права людини на звернення у законодавстві зарубіжних країн.

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

## АННОТАЦИЯ

**Савич Е.С. Право человека на обращение в Украине: конституционно-правовой анализ.** – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Институт законодательства Верховной Рады Украины, Киев, 2020.

Диссертация посвящена комплексному конституционно-правовому исследованию права человека на обращение.

Проанализировано историко-правовые предпосылки становления и развития права человека на обращение в контексте общего цивилизационного процесса и особенностей государственно-правового развития на украинских землях в разные исторические периоды. Исследовано понятие обращения в конституционном праве в качестве базовой категории. Предложено авторское определение дефиниции «обращение человека (гражданина)» в конституционно-правовом измерении. Определено место права на обращение в системе основных прав и свобод человека. В этом аспекте сделан вывод, что право на обращение имеет достаточно выраженную дуалистическую природу, таким образом одновременно выступая в качестве личного и политического права.

Исследованы конституционно-правовые основы права человека на обращение, а также пути усовершенствования его законодательного регулирования. Предложено в статье 40 Конституции Украины расширить круг субъектов, которые обязаны принять и рассмотреть обращения, что является более обоснованным сравнительно с действующими конституционными определениями. С целью реализации своих конституционных прав лицо может обратиться не только к органам государственной власти, органам местного самоуправления, но и к различного рода предприятиям, учреждениям и организациям, независимо от их формы собственности.

Рассмотрены акты Конституционного Суда Украины касательно интерпретации ими сущностных характеристик права человека на обращение. Проанализированы правовые позиции органа конституционной юрисдикции, которые имеют важное значение для понимания природы конституционного права на обращение.

Проанализировано международно-правовые стандарты права человека на обращение, которые отображены в актах международного права на универсальном и общеевропейском уровнях. Исследовано правовое регулирование реализации права человека на обращение по законодательству зарубежных стран.

**Ключевые слова:** конституционное право человека на обращение, конституционно-правовое регулирование права человека на обращение, законодательное регулирование права на обращение, акты Конституционного

Суда Украины, международно-правовые стандарты права на обращение, законодательство зарубежных стран.

## SUMMARY

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

Dissertation for a Candidate Degree in Law Sciences, specialization 12.00.02 - constitutional law; municipal law. - Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, 2020.

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

The historical and legal preconditions for the formation and development of the human right to appeal are analyzed. The concept of appeal in constitutional law as a basic category is studied. The author's definition of the definition of «human (citizen's) appeal» as a constitutional and legal concept is proposed. The place of the right to appeal in the system of fundamental human rights and freedoms has been defined.

The constitutional and legal bases of the human right to appeal, as well as ways to improve its legislative regulation are analyzed. It is proposed in Article 40 of the Constitution of Ukraine to expand the range of entities that are obliged to accept and consider appeals. The acts of the Constitutional Court of Ukraine on the interpretation of the essential characteristics of the human right to appeal are considered.

The international legal standards of the human right to appeal, which are reflected in the acts of international law at the universal and European levels, are analyzed. The legal regulation of the human right to appeal realization in the legislation of foreign countries is studied.

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