

*Оксана Владимировна Кукуруз*

## **Обращения граждан как элемент непосредственной демократии в Украине**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*право на обращение, виды обращений,  
запрос на публичную информацию, электронные петиции,  
непосредственная демократия*

Революция Достоинства в Украине привлекла внимание властей и общества ко многим проблемам функционирования государства. Среди таких и возможность граждан правовыми способами влиять на решение и деятельность органов власти. Украина в 2016 году отпраздновала 20 лет со дня принятия Конституции Украины и 25 лет со дня провозглашения ее независимости. В Основном Законе Украина провозглашена демократическим и правовым государством. В законодательстве закреплено право граждан принимать непосредственное участие в управлении общественными делами. Одним из таких законов, который конкретизирует данное право, является Закон Украины «Об обращениях граждан», которому также исполнилось 20 лет со времени его принятия. Однако, как показала практика, существование демократического законодательства еще не означает функционирования демократических принципов в государственном управлении. Следовательно, ради налаживания эффективного диалога украинской власти и общества важно проанализировать институт обращения граждан и акцентировать внимание на проблемах, которые требуют решения.

Обращения граждан являются предметом исследований многих украинских теоретиков и практиков. В течение периода независимости Украины разные аспекты данной проблематики рассматриваются в диссертационных работах. В частности, теоретико-методологические принципы правового регулирования реализации права граждан на обращения; обеспечение

конституционного права человека и гражданина на обращения в Украине; нормативное регулирование организации и осуществления рассмотрения обращений граждан местными органами исполнительной власти; обращения граждан как механизм взаимодействия государства и общества и т.п. Также важно отметить, что существуют исследования, которые изучают специфику обращений граждан в конкретных сферах и отдельных органах власти, например, рассмотрение обращений граждан в сфере агропромышленного комплекса, в органах прокуратуры, в органах внутренних дел.

Право граждан на обращения к власти в независимой Украине было закреплено в 1996 году в Конституции Украины. В соответствии с Основным Законом, народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 5); народное волеизъявление осуществляется через выборы, референдум и другие формы непосредственной демократии (ст. 69); «все имеют право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения или лично обращаться к органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным и служебным лицам этих органов, которые обязаны рассмотреть обращения и дать обоснованный ответ в установленный законом срок» (ст. 40).

Для правового регулирования практической реализации гражданами этого конституционного права был принят Закон Украины «Об обращениях граждан» от 02.10.1996 № 393/96-ВР. В нем закреплено, что «граждане Украины имеют право обратиться к органам государственной власти, местного самоуправления, объединений граждан, предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, средств массовой информации, должностных лиц в соответствии с их функциональными обязанностями с замечаниями, жалобами и предложениями, которые касаются их уставной деятельности, заявлением или ходатайством относительно реализации своих социально-экономических, политических и личных прав и законных интересов и жалобой об их нарушении» (ст. 1). В соответствии с законом, «под обращениями граждан следует понимать изложенные в письменной или устной форме предложения (замечания), заявления (ходатайства) и жалобы» (ст. 3)<sup>1</sup>.

Анализ Конституции Украины и Закона Украины «Об обращениях граждан» показывает, что формулировка данного права сужена в названии закона. В соответствии с Основным Законом, право на обращения имеют все, а вышеупомянутый закон, исходя из названия, касается лишь граждан.

---

<sup>1</sup> Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

Хотя в самом законе после определения права граждан на обращения, отмечается, что «лица, которые не являются гражданами Украины и законно находятся на ее территории, имеют такое же право на подачу обращения, как и граждане Украины, если другое не предусмотрено международными договорами» (ст. 1).

Во многих юридических энциклопедических изданиях и научных публикациях определение «обращения граждан» подается, так же, как и в законе – через его виды. Лишь в некоторых исследованиях авторы дают теоретические определения понятиям «право на обращение», «обращение человека и гражданина», «обращение граждан» и обосновывают критерии для классификации обращений. Например, Л. Лазаренко исследует конституционное право на обращение человека и гражданина. Она определяет его как «закрепленные нормами Конституции и законами Украины возможности граждан Украины, иностранцев и лиц без гражданства подавать в органы государственной власти, местного самоуправления, объединения граждан, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности, средства массовой информации, их служебным и должностным лицам, другим субъектам замечания и предложения, касающиеся их уставной деятельности, заявления или ходатайства по реализации гражданских, политических, социальных, экономических, культурных и личных прав и законных интересов и жалобы об их нарушении и получать обоснованные ответы в установленном законом порядке и в определенные сроки»<sup>2</sup>.

По мнению Г. Котляревской, конституционное право человека (гражданина) на обращение в органы власти это «предусмотренное Конституцией процессуальное право каждого в рамках участия в правовом процессе инициировать лично или коллективно, в соответствии с законом и в установленной форме для обеспечения реализации правового статуса человека (гражданина), обращение публичного или частного характера к субъектам публичной власти, которые обязаны реагировать на эти обращения в определенном законодательством порядке». Обращение граждан к органам власти она понимает как «способ инициирования гражданами в устной или письменной форме их общения с органами государственной власти или местного самоуправления, должностными лицами этих органов для удовлетворения интересов граждан путем властного решения определенных вопросов общественной, государственной, коллективной или личной жизни, что предусма-

<sup>2</sup> Л.А. Лазаренко, *Конституційне право на звернення людини і громадянина та його забезпечення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02*, Київ 2010, с. 6.

тривает соответствующее реагирование этих органов и должностных лиц на обращение и ответ на него»<sup>3</sup>.

Г. Котляревская много внимания уделяет классификации обращений граждан. Она критикует имеющиеся в законе виды за отсутствие критерия и предлагает все обращения граждан к органам власти исходя из их содержания разделить на пять групп: предложения, замечания, сообщения, ходатайства, жалобы<sup>4</sup>. Следом за Е. Чуб все обращения граждан Г. Котляревская также разделяет на обращения публичного и частного характера. По ее мнению, ходатайства и жалобы содержат личные вопросы, а предложения, замечания и сообщения имеют общественное, публичное значение и касаются многих.

В целом классификация обращений граждан на основе критерия «содержание обращений», предложенная Г. Котляревской, есть теоретически более обоснованной и логичной, чем виды обращений, которые установлены в действующем законе. Другой критерий, указанный ею, – «значение предмета обращения» – также важен для разделения обращений граждан, однако, по нашему мнению, не стоит вмещать в классификацию виды, выделенные на основании одного критерия, основанные на другом критерии. Например, жалоба может касаться многих лиц, иметь общественное значение, то есть принадлежать к обращениям публичного характера, а не только частного.

Итак, в Законе не сформулировано определение «обращения», а в поданных видах обращений смешаны разные понятия. Например, в заявлении, согласно закону, может содержаться «просьба о содействии реализации прав и интересов», «сообщение о нарушении действующего законодательства или недостатках в деятельности», «выражение мнения по улучшению их деятельности». Фактически во вторую форму – заявление – входит первая – замечание и третья – жалоба. Все из-за того, что данная классификация не имеет единственного критерия для размежевания. Как минимум применены два критерия. Первый – исходя из сущности обращения (предложения, замечания и жалобы) и второй – исходя из вида документа (заявления, ходатайства). Эти критерии можно было совместить так: сначала указать вид обращения исходя из сущности, а в скобках – вид документа. Например, предложения, замечания, жалобы, подаются в документе под названием заявление, а просьба об обеспечении собственных потребностей и интересов в документе – ходатайство. Но какой критерий применил законодатель, когда

---

<sup>3</sup> Г.М. Котляревська, *Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02, Київ 2011, с. 4.*

<sup>4</sup> Г.М. Котляревська, *Методичні питання класифікації звернень громадян до органів влади, „Юридична Україна” 2010, № 5, с. 37.*

рядом с предложениями в скобках указал замечание, а рядом с заявлениями – ходатайство, не известно.

Критерий по сущности обращений является первоочередным, а по виду документа – дополнительным, поскольку обращения могут быть и в устной форме. Обращения могут иметь различное содержание. В законе, кроме предложений, замечаний и жалоб, упоминаются еще и просьбы и требования (ст. 5). В разъяснении Министерства юстиции Украины «О конституционном праве граждан на обращение в органы государственной власти» от 04.04.2012 указано, что «организация работы по рассмотрению обращений, личного приема граждан, а также первичное рассмотрение запросов на доступ к публичной информации является одним из приоритетных направлений работы Министерства юстиции Украины, которое обеспечивает реализацию конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти»<sup>5</sup>. Следовательно, обращения граждан могут содержать также просьбу предоставить публичную информацию. Это право обеспечивается Законом Украины «О доступе к публичной информации» от 13.01.2011 № 2939-VI<sup>6</sup>. В соответствии с законом, каждый имеет право на доступ к информации, которая находится во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации, которая представляет общественный интерес.

Согласно вышеупомянутому Разъяснению Министерства юстиции Украины, «право на обращения является важным конституционно-правовым средством защиты и одной из организационно-правовых гарантий соблюдения прав и свобод граждан. Это право включает две составляющие. Во-первых, обращения граждан являются одной из форм участия населения в государственном управлении, в решении государственных и общественных дел, возможностью активного влияния гражданина на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Во-вторых, это способ возобновления нарушенного права гражданина через подачу органам государственной власти жалоб, заявлений и ходатайств. В таком понимании это механизм выполнения социальных обязанностей публичной власти».

Е. Чуб также указывает, что обращение граждан это одна из форм их участия в управлении государственными делами. Она отмечает, что это право может быть реализовано только в инициативном порядке, его реализация предусматривает проявление личной заинтересованности граждан при реше-

<sup>5</sup> Роз'яснення Міністерства юстиції України «Щодо конституційного права громадян на звернення до органів державної влади» від 04.04.2012 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12>.

<sup>6</sup> Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

нии вопросов государственного характера. По ее мнению, «с точки зрения участия граждан в управлении государственными делами, решающими являются обращения, которые имеют общественное значение или, по крайней мере, претендуют на такое»<sup>7</sup>.

А. Евгеньева обращения граждан, которые содержат законодательные предложения, определяет как одну из форм опосредованного участия, которое имеет петиционный характер. Такие обращения граждан или их объединений (как формальных, так и неформальных), по ее мнению, имеют целью повлиять на законодательный процесс, являются инициативой, которая направляется «снизу – вверх». Обращения граждан можно засчитать к консультационной форме участия граждан, но только тогда, когда замечания и предложения, зафиксированные там, надлежащим образом проработаны, обобщены и принимаются во внимание органами государственной власти при выработке государственной политики – считает А. Евгеньева. Это инициатива, которая идет «сверху». Исходя из этого, А. Евгеньева участие общественности в законотворчестве предлагает понимать как процесс непосредственного или опосредованного привлечения одного или больше физических или юридических лиц, их объединений, организаций или групп, которые действуют в соответствии с национальным законодательством или практикой, к процессу подготовки, обсуждения и принятия законов<sup>8</sup>.

Украинский исследователь А. Ющенко обращения граждан относит к общим опосредованным формам участия граждан, которые не являются общеобязательными для выполнения и не порождают обязанности субъектов законодательной инициативы. По своим юридическим последствиям эти формы участия граждан в законотворческом процессе определены как рекомендательные<sup>9</sup>.

Как видим, обращения граждан некоторые исследователи определяют как опосредованную форму участия граждан в законотворческом процессе. Из выводов этих исследователей предстает, что в качестве критерия размежевания они избрали результат этих обращений, их влияние на процесс. По нашему мнению, обращения граждан являются непосредственной формой участия, а не опосредованной, поскольку граждане лично обращаются к органам власти, а не через представителей. Ведь если оценивать по резуль-

---

<sup>7</sup> О.О. Чуб, *Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02*, Харків 2004, с. 12.

<sup>8</sup> А.М. Євгенєва, *Форми участі громадськості у процесі законотворення, їх система та класифікація*, „Наукові записки” 2006, Том 53, с. 30.

<sup>9</sup> О. Ющенко, *Поняття та система форм участі громадян України у законотворчому процесі*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2007, № 1 (7), с. 69.

татам, то и выборы, и референдумы можно было бы назвать опосредованной формой участия граждан, по крайней мере, тех, которые оказались в меньшинстве и их выбор не повлиял на результат. Также не совсем точным, по нашему мнению, есть утверждение о том, что обращения «не являются общеобязательными для исполнения и не порождают обязанности субъектов законодательной инициативы». В данном случае необходимо было указать о каких именно обязанностях идет речь. Потому что любое обращение, оформленное в соответствии с законодательством, налагает на органы государственной власти и ее представителей юридическую обязанность рассмотреть обращение и в указанные сроки дать ответ. И если определенных обращений сто, тысяча, несколько тысяч, то речь уже будет идти о политической обязанности органов власти обеспечить потребности и законные интересы граждан, которыми они избраны на определенные должности.

У субъектов законодательной инициативы нет прямой юридической обязанности вносить изменения в законодательство лишь на основании определенного предложения гражданина. Однако, если в обращении гражданин указывает на нормы нового законопроекта, которые противоречат Конституции Украины, то лицо/орган, к которому обратились с таким замечанием, должны проверить информацию, и в случае подтверждения, внести необходимые изменения или обратиться к разработчикам законопроекта. Такая же ситуация, когда в обращении идет речь о возобновлении права гражданина, которое было нарушено в незаконный способ. Органы власти или их отдельные представители, к которым обратился гражданин, имеют юридическую обязанность рассмотреть соответствующее обращение, проверить или дать поручение проверить указанные в нем факты и если нарушение указанного права подтвердилось, то и обязанность этого органа или должностного лица или же устранить несправедливость, или указать орган (должностное лицо), который должен это сделать. Обращения граждан могут выполнять важные функции в управлении общественными делами, если органы власти будут иметь и выполнять коррелятивные обязанности.

А. Костюкевич к функциям, которые право граждан на обращения выполняет в обществе, относит правоохранительную, право реализации, информационную, социального контроля, стимулирования деятельности государственного механизма, профилактическую<sup>10</sup>. По мнению В. Соболя, институт обращений граждан является одним из средств защиты прав граждан, позволяющий предотвращать нарушения, злоупотребления, негативные влияния, своевременно устранять дестабилизирующие последствия (право-

<sup>10</sup> О.К. Костюкевич, *Про функції права громадян на звернення*, „Право і безпека” 2009, № 1, с. 195.

защитная функция); ценным источником сведений для органов государственной власти и органов местного самоуправления о проблемах граждан (информационная функция); эффективным средством коммуникации между государством и гражданами (коммуникативная функция); средством влияния на решение органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, и как участника процесса их принятия и реализации (инструментальная функция)<sup>11</sup>. В. Соболев обращения граждан понимает как форму непосредственной артикуляции интересов людей, которые находят отражение в виде юридически оформленного требования гражданина или группы граждан к публичной власти.

По нашему мнению, нужно акцентировать внимание, что приведенные выше функции выполняет не право граждан на обращение как таковое, что зафиксировано в законодательстве и принадлежит каждому, а реализованное право, причем эффективно реализованное право. Поэтому говорить об обращениях граждан как форме непосредственной демократии можно только на основании анализа практической реализации права граждан на обращение к власти.

О состоянии выполнения Закона Украины «Об обращениях граждан» и механизмах его реализации можно узнать из содержания соответствующих Указов Президентов Украины. Первый Указ «О мероприятиях по обеспечению конституционных прав граждан на обращения» от 19.03.1997 № 241/97 был издан тогдашним Президентом Украины Л. Кучмой через пять месяцев после принятия закона. В Указе отмечалось, что в последнее время возросло количество обращений граждан к Президенту Украины, центральным и местным органам исполнительной власти, прежде всего жалоб на отсутствие надлежащего реагирования на них со стороны должностных лиц. Указом Президент обязал органы власти и всех тех, кто подпадает под действие данного закона: «обеспечить создание необходимых условий для реализации конституционных прав граждан на письменное обращение или личный прием и обязательное получение обоснованного ответа на него»; «обнаруживать и устранять причины, которые порождают жалобы граждан, решать вопрос об ответственности должностных лиц, по вине которых допущены нарушения, бюрократизм и волокита»; «установить порядок ведения делопроизводства по обращениям граждан»<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> В.А. Соболев, *Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.02*, Київ 2014, с. 6–7.

<sup>12</sup> Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19.03.1997 № 241/97, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/241/97>.



Второй Указ Президента Украины Л. Кучмы появился через пять лет после первого. В Указе «О дополнительных мероприятиях по обеспечению реализации гражданами конституционного права на обращения» от 13.08.2002 № 700/2002 речь шла об «особенной роли обращений граждан к органам государственной власти и органам местного самоуправления в обеспечении постоянной связи между государством и гражданином»<sup>13</sup>. С целью ускорения создания надлежащих условий для реализации конституционного права граждан на обращения Кабинет Министров Украины (КМУ) должен был обеспечить подготовку проектов административно-процедурного, а также административно-процессуального кодексов и проектов других нормативно-правовых актов, необходимых для создания в Украине системы административных судов и обеспечения их деятельности.

Чуть меньше, чем через два года после этого Указа, Президентом Украины Л. Кучмой был подписан третий Указ. В Указе Президента Украины «О неотложных мерах по совершенствованию организации приема граждан органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными и служебными лицами этих органов» от 14.04.2004 № 434/2004 было признано, что уровень выполнения руководителями органов государственной власти и органов местного самоуправления Закона Украины «Об обращениях граждан» и Указа Президента Украины от 13.08.2002 № 700 не отвечает современным требованиям<sup>14</sup>. На КМУ возлагалась обязанность в шестимесячный срок подготовить с учетом национального, а также лучшего зарубежного опыта и подать предложения относительно внесения изменений в Закон Украины «Об обращениях граждан».

Некоторые правовые акты, о которых шла речь в упомянутых указах, были приняты. Это, в частности, Инструкция по делопроизводству за обращениями граждан в органах государственной власти и местного самоуправления, объединениях граждан, на предприятиях, в учреждениях, организациях независимо от форм собственности, в средствах массовой информации, утвержденная Постановлением КМУ от 14.04.1997 № 348<sup>15</sup> и Кодекс адми-

<sup>13</sup> Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» від 13.08.2002 № 700/2002, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/700/2002>.

<sup>14</sup> Указ Президента України «Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів» від 14.04.2004 № 434/2004, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/434/2004>.

<sup>15</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 № 348, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/348-97-п>.

нистративного судопроизводства Украины от 06.07.2005 № 2747-IV<sup>16</sup>. Задачей последнего является защита прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций.

В 2008 году уже следующим Президентом Украины В. Ющенко был издан очередной Указ «О первоочередных мерах относительно обеспечения реализации и гарантирования конституционного права на обращения к органам государственной власти и органам местного самоуправления» от 07.02.2008 № 109/2008<sup>17</sup>. И опять речь шла о неотложных мерах относительно обеспечения реализации конституционных прав граждан на письменные обращения и личный прием, обязательное получение обоснованного ответа, неуклонного выполнения норм Закона Украины «Об обращении граждан», упорядочивания работы с обращениями граждан. Среди прочего КМУ было поручено разработать единый общегосударственный классификатор обращений граждан, завершить подготовку и внести в Верховный Рад Украины (ВРУ) проект Административно-процедурного кодекса. Последний до сих пор не принят. Классификатор обращений граждан утвержден Постановлением КМУ от 24.09.2008 № 858<sup>18</sup>. КМУ обязал центральные и местные органы исполнительной власти, Совет министров Автономной Республики Крым обеспечить применение классификатора в деятельности, связанной с рассмотрением обращений граждан, а также ежеквартально информировать правительство о состоянии работы с обращениями граждан и затронутых в них вопросах, подавать в случае необходимости предложения относительно их решения. Органам местного самоуправления также было рекомендовано применять классификатор.

Проанализируем официальные страницы высших органов государственной власти (сайты) в Украине с точки зрения созданных для граждан возможностей и отчетности. На сайте Президента Украины право на обращения граждане могут реализовать открыв раздел «больше», затем «обращения граждан», а дальше по необходимости – «образец обращения», «график приема», «порядок приема», «состояние обработки обращений граждан».

---

<sup>16</sup> *Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV*, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

<sup>17</sup> *Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 № 109/2008*, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>.

<sup>18</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24.09.2008 № 858*, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-п>.

В последнем размещены информационно-аналитические материалы по итогам работы приемной Президента Украины, начиная с I квартала 2014 года (за первый квартал, за первое полугодие, за три квартала, за год)<sup>19</sup>.

На сайте ВРУ в разделе «контакты» есть раздел «отдел по вопросам обращений граждан». На отдельном сайте этого отдела размещены разделы – «нормативно-правовая база отдела», «личный прием граждан», «электронные обращения» (очень коротко указаны основные способы обращений граждан и основные требования к их оформлению), «анализ и статистика». В последнем пока-что размещены квартальные отчеты отдела, начиная лишь с I квартала 2015 года (за первый квартал, за первое полугодие, за три квартала), а также годовые отчеты – с 2012 года<sup>20</sup>.

На сайте КМУ есть раздел «обращения граждан», а в нем «нормативно-правовые акты», «личный прием граждан», «актуальные вопросы относительно обращений граждан» (как правильно оформить заявление, какие способы подачи обращений, сроки их рассмотрения и т.д.), «рассмотрение обращений граждан». В последнем подана информация о работе с обращениями граждан, поступивших в КМУ, начиная с I квартала 2010 года (за первый квартал, за первое полугодие, за три квартала, за год)<sup>21</sup>.

Возможность граждан обращаться к власти с просьбой о предоставлении публичной информации обеспечивается отдельными разделами. На сайте Президента Украины в разделе «больше» расположен раздел «публичная информация», а в нем «доступ к публичной информации». В последнем, в частности, находятся форма запроса, ежемесячные отчеты по количеству полученных запросов, начиная с мая 2011 г. (с момента вступления в силу Закона Украины «О доступе к публичной информации»). На сайте ВРУ в разделе «информация» есть раздел «справки по вопросам доступа к публичной информации», а там размещены ежемесячные отчеты относительно количества полученных запросов, начиная с июня 2011 г. На сайте КМУ размещен раздел «доступ к публичной информации». В нем находятся отчеты о поступлении запросов, начиная с 9 мая 2011 г. Там же размещены ежемесячные отчеты, а также итоги работы с запросами на информацию, поступившие на адрес Секретариата КМУ с 9 мая 2011 г. по 30 сентября 2016 г.

<sup>19</sup> *Офіційне інтернет-представництво Президента України*, <http://www.president.gov.ua/appeals/requests-state?token=&page=2>.

<sup>20</sup> *Відділ з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України. Аналіз і статистика. Річні звіти Відділу*, [http://vzvernen.rada.gov.ua/vzvernen/control/uk/publish/category?cat\\_id=45192](http://vzvernen.rada.gov.ua/vzvernen/control/uk/publish/category?cat_id=45192).

<sup>21</sup> *Урядовий портал. Звернення громадян. Розгляд звернень громадян*, [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat\\_id=244866718](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=244866718).

Как видим ситуация относительно наличия отчетности о запросах на информацию за период действия соответствующего закона обстоит несколько лучше. Стоит отметить, что Закон Украины «О доступе к публичной информации» в 2013 году занял 18 место среди 101 страны мира по рейтингу качества законов о доступе к информации, проведенного двумя международными организациями Access Info Europe (Испания) и Centre for Law and Democracy (Канада). Украина получила 108 пунктов из возможных 150<sup>22</sup>.

Личный опыт обращений автора к органам власти свидетельствует о том, что некоторые ее представители до сих пор позволяют себе не отвечать на обращения. Но более распространенным есть формальное исполнение законов – регистрация обращения и написание формальной отписки. Представители органов власти указывают нормативно-правовой акт, регулирующий деятельность данного органа и утверждают, что вопрос, затронутый автором обращения, выходит за пределы их полномочий. Формально, вроде бы все правильно, но по существу это не всегда так. Невозможно в нормативно-правовых актах предвидеть все ситуации, зафиксировать все обязанности, которые будут способствовать исполнению органом власти функций, возложенных на него Основным Законом. Проблема состоит в том, что большинство чиновников используют нормативистский подход к пониманию права и к исполнению своих обязанностей. Если активный автор пишет еще одно обращение, демонстрирует, что он хорошо знает законодательство и указывает представителям органов власти, что они должны принимать превентивные меры, а не только реагировать на то, что уже случилось, тогда они пишут – «учтем». Но далеко не все обычные граждане так хорошо знают законодательство и могут на равных противостоять чиновникам.

Еще один вариант формальных ответов касается размежевания обращений и запросов на публичную информацию. Последние регулируются отдельным законом и имеют отдельные разделы на сайтах высших органов власти. Очень часто публичная информация, которую надлежит обнародовать, подается не в полном объеме. Соответственно автор пишет не просто запрос на публичную информацию, а обращение, потому, что одновременно с просьбой предоставить информацию в полном объеме, он хочет сделать замечание органам власти о допущенной ошибке. В ответ представитель органа власти пишет, что они рассмотрели это письмо как обращение, потому как не был подан запрос на публичную информацию и информируют, что они не являются распорядителями этой информации. Во-первых, запрос на публичную информацию, согласно закону, можно подавать в произвольной

---

<sup>22</sup> *The RTI Rating analyses the quality of the world's access to information laws, Country Data*, [http://www.rti-rating.org/country\\_data.php](http://www.rti-rating.org/country_data.php).

форме, а во-вторых, по мнению автора, их структурное подразделение следует рассматривать как распорядителя информации.

Обращения граждан еще не стали эффективной формой непосредственной демократии в Украине. Практика реагирования представителей органов власти на обращения граждан часто содержит признаки формального подхода. В соответствии с законодательством, они регистрируют обращения, предоставляют формальные ответы и засчитывают их к рассмотренным. При этом сущность замечания, жалобы или предложения могут остаться без внимания. То есть, на сегодняшний день существует несколько проблем. Во-первых, гражданин ищет где спрятан раздел «обращения». Во-вторых, классификация обращений, которая указана в законе запутывает граждан и дает возможность чиновникам давать формальные ответы.

Исходя из такой практики, считаем, что: 1) по критерию сущности (содержанию) обращения делятся на предложения, замечания, сообщения, просьбы, жалобы и т.п. (некоторые обращения могут включать одновременно несколько видов); 2) представители органов государственной власти в ответах на обращения должны указывать орган, учреждение, должностное лицо и т.п., которые могут посодействовать гражданам в решении указанных в обращении вопросов; 3) условия для подачи обращений в органы высшей власти, нужно унифицировать – на сайте Президента Украины, ВРУ, КМУ должен быть раздел «обращения», а в нем «правовые акты, которые касаются обращений»; «перечень вопросов, которые находятся в сфере полномочий данного органа»; «образцы всех видов обращений», «отчеты» и т.д. Просьба о предоставлении информации тоже должна входить в раздел обращения.

Кроме индивидуальных, существуют еще коллективные обращения. Сайты высших органов государственной власти предоставляют гражданам возможность создавать или поддерживать коллективные обращения – электронные петиции. Это стало возможным с 2015 года, с тех пор, как к Закону Украины «Об обращениях граждан» были внесены изменения, которые позволили внедрить электронные обращения и электронную петицию к Президенту Украины, ВРУ, КМУ и органам местного самоуправления<sup>23</sup>. Стоит отметить, что право граждан подавать электронную петицию, первой обеспечила Администрация Президента Украины (АПУ). Потом заработал сайт э-петиций ВРУ. И только через год после принятия изменений к закону, был создан сайт э-петиций КМУ.

Функционирование сайтов органов власти по обеспечению права на э-петиции стало предметом дискуссии, которую в Международный день

<sup>23</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції від 02.07.2015 № 577-VIII, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-19/paran6#n6>.

демократии (15 сентября 2016 г.) организовал Офис содействия демократии (DRI, Democracy Reporting International) в Украинском национальном информационном агентстве «Укринформ»<sup>24</sup>. По словам представителя АПУ, сайт э-петиций Президента Украины за год (был запущен 28 августа 2015 г.) посетило свыше 6,3 млн пользователей, с которых 85% – с Украины. По состоянию на сентябрь 2016 г.: зарегистрировано более 700000 пользователей системы; 25953 электронных петиций; 40 петиций набрали более 25000 голосов, с которых 38 петиций уже получили ответ Президента Украины, 2 петиции – в разработке; длится сбор подписей на 1639 петиций, не набрали необходимого количества голосов – 21195. Представитель ВРУ навел следующие данные: 78000 пользователей, 68000 активных, с которых 48000 верифицированных; более 1000 электронных петиций, с которых 444 отвечают требованиям к электронным петициям, определенных законом; одна петиция набрала необходимое количество голосов. Представитель КМУ, сайт которого на это время работал лишь 18 дней, сообщил о регистрации 500 петиций.

Участники дискуссии – представители АПУ, ВРУ, КМУ, органов местного самоуправления, общественных организаций, авторы успешных петиций проанализировали год существования э-петиций в Украине. Обобщив их доклады, можно выделить несколько проблем, существующих в процессе подачи и рассмотрения э-петиций. Это, в частности, такие: 1) большое количество петиций, посланных Президенту Украины, не относится к сфере его полномочий; 2) сайт э-петиций ВРУ есть недостаточно популярным среди населения, хотя был запущен через два месяца после сайта э-петиций Президента Украины; 3) сайт э-петиций КМУ был запущен лишь через год после определенных законом сроков для его создания; 4) сайты э-петиций во многих органах местного самоуправления до сих пор не созданы через нехватку средств и соответствующих специалистов; 5) в доработке нуждается система верификации пользователей сайтов э-петиций; 6) в разработке нуждается механизм реализации успешных петиций и создание раздела «реализация», в котором граждане смогут узнавать об этапе ее реализации.

Проведенный анализ дает возможность сделать следующие выводы.

Проблематике обращений посвящают свои труды специалисты из разных наук – конституционного, административного права, государственного управления. В зависимости от специальности исследования, авторы акцентируют внимание на разных аспектах: на содержании конституционного права граждан и людей на обращение (конституционалисты), на организационных составляющих процесса подачи и обработки обращений (администрати-

---

<sup>24</sup> *Демократія за одним кліком*, <https://www.youtube.com/watch?v=rPvIN8Yek7I>.

висты), на общественных отношениях, которые складываются в процессе взаимодействия граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления (управленцы).

Исследователи считают, что обращение граждан это: форма непосредственной артикуляции интересов людей (В. Соболев); опосредованная форма участия граждан (А. Ющенко); одна из форм опосредованного участия, которая имеет петиционный характер (обращения, содержащие законодательные предложения) или консультативный (обращения, которые надлежущим образом проработаны, обобщены и принимаются во внимание органами государственной власти при выработке государственной политики) (А. Евгеньева). По нашему мнению, обращения граждан являются формой непосредственной демократии, и только их влияние на определенные решения или законодательство может быть непосредственным или опосредованным (в зависимости от результатов). С помощью института обращения граждане имеют возможность: 1) принимать участие в управлении общественными делами на общегосударственном и местном уровнях; 2) участвовать в законотворчестве; 3) контролировать деятельность органов власти и ее представителей; 4) требовать обеспечения своих прав и законных интересов.

Правовое регулирование института обращения в Украине имеет некоторые недостатки. Понятие «обращение граждан» в законодательстве подано через их формы – предложения (замечания), заявления (ходатайства) и жалобы. Классификация является несовершенной из-за отсутствия обоснованного критерия деления. Смешаны два критерия – исходя из сущности и формы документа. Такая теоретическая неточность присутствует уже в течение 20 лет существования Закона Украины «Об обращениях граждан». За это время были написаны больше десяти научных исследований, в которых осуществлен анализ данного закона, сделаны выводы и поданы рекомендации относительно исправления имеющихся неточностей, противоречий, и т.п. Однако пока что в этом вопросе деятельность законодателей и ученых – это две автономные сферы.

Невзирая на то, что закон существует уже 20 лет, много его норм длительное время не выполнялись. Об этом свидетельствует содержание четырех указов Президентом Украины. Сначала речь идет о мерах по обеспечению права граждан на обращения, впоследствии «о дополнительных мерах», «о неотложных мерах» и «о первоочередных мерах». В целом можно отметить наибольшую роль Президентом Украины в развитии института обращений в Украине. Такая тенденция продолжается и сегодня. Наибольшее количество электронных петиций за год (сентябрь 2015 г. – сентябрь 2016 г.) были направлены Президенту Украины. Такая ситуация имеет два объяснения: 1) Президент Украины первым среди высших органов власти запустил сайт

для подачи электронных петиций; 2) граждане привыкли, что большинство полномочий (юридически или фактически) принадлежат Президенту Украины.

Анализ сайтов высших органов власти показывает, что с организацией условий для обращений граждан и их рассмотрением есть несколько проблем: 1) не сразу можно найти раздел «обращение» (только на сайте КМУ он находится сразу на главной странице, а на сайте ВРУ прячется в разделе «контакты», на сайте Президента Украины – в разделе «больше»); 2) отчеты относительно обращений граждан, размещенные на сайтах высших органов государственной власти, начинаются с разных лет (КМУ – с 2010 г., ВРУ – ежеквартальные с I квартала 2015 г., а годовые с 2012 г., Президента Украины – с 2014 г.); 3) в отчетах, в соответствии с классификатором обращений граждан, подается различная статистическая информация – сколько обращений получено, способ поступления, пол автора, категория и социальное состояние автора обращения, результат рассмотрения и т.п. и только тогда указывается индекс вопроса по содержанию. Сайты демонстрируют что: 1) для некоторых органов власти диалог с обществом не является приоритетным; 2) законодательство о работе с обращениями граждан не выполняется надлежащим образом; 3) для высших органов государственной власти на первом месте формальные признаки обращений, и только потом содержательные.

В то же время необходимо отметить и позитивные тенденции. Анализ сайтов Президента Украины, ВРУ, КМУ показывает, что ситуация с выполнением закона, по крайней мере по отчетности в последние годы улучшилась. Внимание общественности к институту обращения возросло. Количество поданных электронных петиций свидетельствует, что большое количество граждан стремится воспользоваться конституционным правом на обращение к органам власти, быть активным участником изменений в обществе.

## **РЕЗЮМЕ**

В статье рассматриваются понятие «обращения граждан», виды обращений, критерии их классификаций. Анализируются правовые акты, обеспечивающие реализацию права граждан на обращения в Украине, их исполнение высшими органами власти, в частности на примере сайтов президента, парламента и правительства. Внимание граждан Украины к институту обращений возросло в 2016 году в связи с введением электронных петиций. Сделан вывод о том, что обращения граждан смогут стать эффективной формой непосредственной демократии только в том случае, если органы власти больше внимания станут уделять их содержанию, нежели формальным аспектам.



*Oksana Kukuruz*

## APPEALS OF CITIZENS AS AN ELEMENT DIRECT DEMOCRACY IN UKRAINE

The notion of «citizens' appeals», the types of appeals, the classification criteria are considered in this article. The author analyzes legal acts providing realization of citizens' rights to appeals in Ukraine, their implementation by the highest authorities, in particular the example of sites the president, parliament and government. The attention of citizens of Ukraine to the institution of appeal increased in 2016 in connection with the introduction of electronic petitions. As a result, it is concluded that, the appeals of the citizens will be able to become an effective form of direct democracy only if the authorities will pay more attention to their content rather than the formal aspects.

**KEY WORDS:** *right to appeal, types of appeals, public information request, e-petitions, direct democracy*

## Бібліографія

- А.М. Євгенєва, *Форми участі громадськості у процесі законотворення, їх система та класифікація*, „Наукові записки” 2006, Том 53.
- О.К. Костюкевич, *Про функції права громадян на звернення*, „Право і безпека” 2009, № 1.
- Г.М. Котляревська, *Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02*, Київ 2011.
- Г.М. Котляревська, *Методичні питання класифікації звернень громадян до органів влади*, „Юридична Україна” 2010, № 5.
- Л.А. Лазаренко, *Конституційне право на звернення людини і громадянина та його забезпечення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02*, Київ 2010.
- В.А. Соболь, *Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.02*, Київ 2014.
- О.О. Чуб, *Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02*, Харків 2004.
- О. Ющенко, *Поняття та система форм участі громадян України у законотворчому процесі*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2007, № 1 (7).