

**ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ  
УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

**КАМЕНЬСЬКА НІНА ПЕТРІВНА**

УДК 342.95:3.072(043.3)

**ІНСТИТУТ ЗВЕРНЕНЬ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ:  
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА**

Спеціальність: 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

**Ірпінь – 2018**

**Дисертацією є рукопис.**

Роботу виконано в Університеті державної фіскальної служби України, Державна фіскальна служба України.

**Науковий консультант:** доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України  
**Берlach Анатолій Іванович,**  
Київський національний  
університет імені Т. Шевченка,  
професор кафедри адміністративного права.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Гречанюк Сергій Костянтинович,**  
Тернопільський національний економічний  
університет, завідувач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права;

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
**Гриценко Володимир Григорович,**  
Центральноукраїнський державний педагогічний  
університет імені Володимира Винниченка,  
завідувач кафедри галузевого права та  
правоохоронної діяльності;

доктор юридичних наук, професор  
**Гуржій Тарас Олександрович,**  
Київський національний торгово-економічний  
університет, завідувач кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права.

Захист відбудеться „15” листопада 2018 року о 9-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02 в Університеті державної фіскальної служби України за адресою: 08201, Київська обл., м. Ірпінь, вул. Садова, 55.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Університету державної фіскальної служби України за адресою: 08201, Київська обл., м. Ірпінь, вул. Університетська, 31.

Автореферат розісланий „13” жовтня 2018 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Т.О. Мацелик

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Сучасна вітчизняна адміністративно-правова доктрина спрямовує діяльність органів публічного адміністрування на ефективну взаємодію з суб'єктами, ненаділеними владними повноваженнями. Одним із ключових пріоритетів такого багатоаспектного зв'язку є забезпечення повноцінної реалізації та гарантування дієвого захисту декларованих на законодавчому рівні прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. У механізмі взаємодії відповідних суб'єктів влади з представниками соціуму особливу роль відіграє інститут звернень до публічної адміністрації. Саме через цей інститут з боку суспільства здійснюється контроль за дотриманням конституційних принципів законності та верховенства права у сфері публічного адміністрування. Ініціюючи пропозиції, електронні петиції їх автори беруть участь в управлінні державними справами. За допомогою заяв та скарг громадяни та суб'єкти господарської діяльності здійснюють реалізацію значної кількості прав, у тому числі у площині адміністративних послуг, захищають законні інтереси від протиправних посягань. Інформаційні запити та запити щодо роз'яснення є легітимним засобом отримання необхідної інформації від її розпорядників. Крім того, за нинішніх умов тривалого загострення ситуації на сході України, соціально-економічної кризи, окремих проблем політичного та правового характеру забезпечення ефективного взаємозв'язку між суспільством і державою є однією з архіактуальних потреб сьогодення, оскільки знімає соціальне напруження.

Звернення до публічної адміністрації цілком обґрунтовано можна вважати різновекторним каналом зв'язку: соціум – публічна адміністрація і, навпаки, публічна адміністрація – суб'єкти, ненаділені владними повноваженнями. Тенденція спілкування фізичних та юридичних осіб з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в такий спосіб набирає все більших обертів. У цілому, останнім часом помітне стійке збільшення кількості індивідуальних та колективних звернень громадян до уряду: 2014 р. – 26908, 2015 р. – 30100, 2016 р. – 34978, 2017 р. – 31213. При цьому найбільший відсоток вказаних звернень у 2014 – 2015 р.р. складала питання дотримання законності та охорони правопорядку, реалізації прав громадян (27,5 % та 23, 4 % відповідно). У 2016 р. найчастіше порушувалися питання щодо діяльності центральних органів виконавчої влади (19,9%). Питання соціального захисту населення хвилювали громадян (28,6 %) у 2017 р. Щодо запитів на інформацію, то з 9 травня 2011 р. (дня набрання чинності Законом України „Про доступ до публічної інформації”) до 31 грудня 2017 р. до уряду їх надійшло 19267. З них майже половина 39,4 % (7583) приходиться на 2016 та 2017 р.р.

Необхідно також враховувати, що нині значна кількість звернень до публічної адміністрації опрацьовується за допомогою телефонних „гарячих ліній”. Зокрема, у 2017 р. до Урядового контактного центру надійшло 1402930 звернень громадян, у тому числі 56719 електронних. Це майже на 90 % більше кількості звернень громадян, які адресувалися уряду у 2014 – 2017 рр., разом із запитами на інформацію, надісланими вказаному адресату за весь період з часу набрання

чинності Законом України „Про доступ до публічної інформації” до 2017 р. Ініціатори усних та електронних звернень минулого року найбільше переймалися питаннями соціального захисту, комунального господарства, пенсій, діяльності публічної адміністрації, у тому числі корупцією серед державних службовців.

Отже, звернення до публічної адміністрації свідчать про актуальні проблеми у соціальному середовищі та сфері функціонування держави. У зв'язку з цим їх по праву можна вважати чутливим індикатором успішності демократичних перетворень в Україні; засобом контролю за управлінською діяльністю на предмет дотримання чинного законодавства (антикорупційні звернення тощо) та прогнозованості майбутнього. Більше того, якщо брати до уваги прогресивне нововведення електронні петиції, то кожна така ініціатива є виразником думки певної частини суспільства з політичних, економічних, соціальних, правових питань, а у деяких випадках й жартів („Дарта Вейдера в прем'єр-міністри України”). Електронні петиції незважаючи на консультаційний характер, аналогічно зверненням до публічної адміністрації окремих громадян, стають все більш популярним засобом взаємодії соціуму з публічною владою. Як приклад, електронні петиції, адресовані органам місцевого самоврядування, з відповідями, на даний час, вираховуються тисячами.

Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні гарантування реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів кожного є основною метою адміністративно-правового регулювання в Україні. Разом з тим, за роки незалежності так і не кодифіковано вітчизняне адміністративно-процедурне законодавство на кшталт багатьох європейських країн (Австрії, Болгарії, Грузії, Данії, Іспанії, Італії, Естонії, Португалії, Польщі, Нідерландів, Німеччини, Угорщини, Югославії тощо). Доводиться констатувати, що всупереч позиції вітчизняного законодавця, а також низці Резолюцій та Рекомендацій Ради Європи (Резолюція (77) 31 „Про захист особи щодо актів адміністративних органів”, Рекомендацій R № (80) 2 „Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами” та R № (87) 16 „Щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб”) взаємовідносини суб'єктів, ненаділених владними повноваженнями, з органами публічного адміністрування у вітчизняному адміністративному законодавстві на належному рівні не унормовано. Безумовно така ситуація негативно позначається на взаємодії фізичних та юридичних осіб з публічною адміністрацією за допомогою звернень в адміністративному порядку, зокрема, та розвитку вітчизняної адміністративної системи взагалі.

Окремі аспекти досліджуваної сфери вивчалися багатьма відомими вченими. Так, проблематика приведення публічного управління до рівня стандартів сучасної правової держави набула широкого висвітлення у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.Т. Білоуса, О.О. Бригінця, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, М.І. Іншина, І.Б. Коліушка, О.Д. Крупчана, Н.Р. Нижник, І.В. Патерило, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, В.П. Тимощука, О.І. Харитонові та ін. Питання адміністративного процесу досліджувалися О.В. Агєєвим, Н.О. Армаш, О.М. Бандуркою, В.М. Бевзенком, А.І. Берлачем, І.П. Голосніченком,

С.К. Гречанюком, В.Г. Гриценком, Т.О. Гуржієм, Е.Ф. Демським, В.К. Колпаковим, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюком, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбідю, Є.В. Курінним, О.І. Остапенком, В.Г. Перепелюком, О.П. Рябченко, М.Ф. Стахурським, А.О. Селіваним, В.С. Стефанюком, С.Г. Стеценком, Н.А. Литвин, Д.М. Лук'янецем, Р.С. Мельником, О.І. Миколенком, О.В. Музою, В.К. Шкарупюю. У свою чергу, М.А. Бояринцева, С.Т. Гончарук, О.В. Зайчук, М.В. Костів, Н.М. Оніщенко, Ю.В. Оніщик, Д.В. Приймаченко, Т.О. Мацелик, П.С. Лютіков, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмачі та ін. розглядали проблеми правового статусу суб'єктів адміністративного права. В основу наукових праць А.В. Кірмач, М.І. Ославського, Л.В. Придиус, В.М. Сороко та ін. покладено питання, що стосуються адміністративних послуг. Доступ до публічної інформації став предметом досліджень І.В. Арістової, Р.Б. Головенко, Я. Гонцяж, С.А. Горобчишина, Н.А. Гнидюк, М.С. Демкової, Р.А. Калюжного, Д.М. Котляр, Л.В. Кузенко, І.А. Підлуської, М.В. Лациби, А.М. Новицького, А.В. Шевченка, Р.М. Шевчука, М.В. Фігель та ін. Проблеми реалізації та захисту прав суб'єктів, ненаділених владними повноваженнями, за допомогою звернень в адміністративному порядку вивчалися у межах юридичних досліджень І.Л. Бородіним, Я.В. Грецою, О.І. Грибок, І.О. Ієрусалімовою, О.О. Чуб, Ф.О. Ярошенком та ін.

Окремі аспекти правового забезпечення реалізації права на звернення в адміністративному порядку досліджували в кандидатських дисертаціях Є.А. Безкровний (2016 р.), М.Н. Берідзе (2005 р.), Ю.І. Кіщак (2011 р.), І.С. Ковальчук (2011р.), К.В. Конюшко (2015 р.), О.К. Костюкевич (2011 р.), Л.А. Лазаренко (2010 р.), М.П. Міняйло (2011 р.), О.О. Мірошніченко (2014 р.), О.А. Мостовой (2011 р.), Д.С. Сірик (2013 р.), В.А. Соболев (2014 р.), В.П. Тарануха (2003 р.), В.В. Тильчик (2011 р.), Т.М. Ткачова (2014 р.), В.М. Цимбалюк (2012 р.), Є.О. Шевченко (2008 р.), В.П. Яценко (2007 р.) та ін.

Разом з тим, інститут звернень до публічної адміністрації комплексно не вивчався, у тому числі в контексті нового законодавства і сучасних тенденцій його розвитку. Переважна більшість правників аналізують відповідну проблематику фрагментарно, або залишають поза увагою зовсім.

Все окреслене вище свідчить про актуальність обраної теми дослідження і необхідність комплексного вирішення відповідних завдань на підставі узагальнення теоретичного та емпіричного матеріалу, що стосується означеної сфери, дослідження проблем інституту звернень до публічної адміністрації фундаментально, на монографічному рівні.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Зміст дисертації корелюється з Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженою Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV; Планом заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затвердженим Указом Президента України від 12 січня 2011 р. № 24/2011; Стратегією сталого розвитку „Україна – 2020”, схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Національною стратегією у сфері прав людини, схваленою Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; програмою

науково-дослідної роботи кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України „Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності в сфері оподаткування” (номер державної реєстрації 0112U001826).

Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного університету державної податкової служби України (протокол № 9 від 20.04.2011 р.).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертації є формування комплексного підходу до вирішення проблеми концептуалізації інституту звернень до публічної адміністрації у вітчизняній парадигмі адміністративного права та визначення на цій основі пріоритетних шляхів удосконалення законодавства за тематичним напрямом і діяльності публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення справ за зверненнями фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку.

Мета обумовлює постановку та вирішення таких завдань:

– з’ясувати ступінь наукової розробленості проблематики інституту звернень до публічної адміністрації, визначити актуальні проблеми науково-правового забезпечення інституту звернень до публічної адміністрації, запропонувати шляхи їхнього вирішення;

– визначити тенденції розвитку і становлення інституту звернень до публічної адміністрації у законодавстві;

– обґрунтувати соціально-правову сутність звернень до публічної адміністрації, у тому числі здійснити їх систематизацію за об’єктивно-існуючими різновидами;

– розкрити етимологію, адміністративно-правову природу інституту звернень до публічної адміністрації;

– з’ясувати специфіку об’єктів адміністративно-правових відносин сфери звернень до публічної адміністрації, здійснити їх класифікацію;

– охарактеризувати правовий статус сторін адміністративно-правових відносин у сфері звернень до публічної адміністрації, окреслити актуальні проблеми правового та організаційно-правового забезпечення діяльності в означеній площині, розробити шляхи їхнього вирішення;

– розкрити зміст та характерні особливості проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації, сформулювати пропозиції щодо розв’язання низки проблем систематизації адміністративно-процедурного законодавства, які стосуються звернень до публічної адміністрації;

– визначити сутність механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації, охарактеризувати його основні структурні елементи;

– з’ясувати структуру міжнародної системи захисту права на звернення до публічної адміністрації та сформулювати поняття даного правового феномену, окреслити заходи щодо впровадження цього міжнародного механізму захисту прав людини в Україні;

– обґрунтувати напрями усунення виявлених неузгодженостей на підставі аналізу вітчизняного законодавства про звернення до публічної адміністрації на

відповідність європейським вимогам до управлінської сфери (основним принципам належного урядування);

– визначити актуальні проблеми правового регулювання юридичної відповідальності за вчинення деліктів у сфері звернень до публічної адміністрації та виробити шляхи вдосконалення відповідного законодавства.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що складаються у сфері взаємодії фізичних та юридичних осіб з публічною адміністрацією.

*Предметом дослідження* є інститут звернень до публічної адміністрації.

**Методи дослідження.** При виконанні дисертації використано систему методів наукового пізнання як загальнонаукових, так і спеціальних. З огляду на мету та завдання дослідження відповідні методи використано комплексно в оптимальній кількості для отримання достовірних результатів дослідження відповідних проблем в єдності їх соціального змісту, а також юридичної форми.

Зокрема, в основу дисертаційної роботи покладено діалектичний метод, за допомогою якого досліджено проблеми інституту звернень до публічної адміністрації в умовах постійного розвитку та взаємозв'язку. За допомогою методів аналізу та синтезу з'ясовано структуру інституту звернень до публічної адміністрації, проваджень за зверненнями до публічної адміністрації, механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації та досліджено сутність відповідних явищ правової дійсності в цілому, у взаємозв'язку їх складових елементів (підрозділи 1.4, 3.1, 3.3, 4.1). Системно-структурний метод найбільш рельєфно проявляється у ході пізнання сутності механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації та його складових елементів: адміністративно-правових норм, адміністративно-правових відносин, актів реалізації права на звернення в адміністративному порядку (підрозділи 4.1–4.4). Функціональний метод застосовувався у ході характеристики особливостей функціонування Комітету ООН з прав людини та Європейського суду з прав людини щодо розгляду та вирішення індивідуальних звернень, пізнання компетенції публічної адміністрації як суб'єкта розгляду та вирішення звернень фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку (підрозділи 2.3, 5.1). На основі методу аналогії зроблено низку висновків щодо доповнення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України розділами, що стосуються упорядкування спрощеного вирішення адміністративних справ та проблематики адміністративних договорів, групування різновидів дисциплінарних проступків посадових осіб публічної адміністрації за ступенем тяжкості та дисциплінарної відповідальності, що застосовується за відповідні делікти, за аналогічним критерієм (підрозділи 3.4, 5.3). Завдяки методу структуралізму проаналізовано класифікаційні групи звернень до публічної адміністрації, виокремлено об'єкти звернень до публічної адміністрації, класифіковано строки в провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації (підрозділи 1.3, 2.1, 3.2).

Методологічні засади дисертації також утворює низка спеціальних методів наукових досліджень. Зокрема, формально-логічний метод широко використовується у процесі викладення теоретичних положень дисертації,

закономірно та послідовно з метою доведення відстоюваної дисертантом точки зору у процесі окреслення системних недоліків науково-правового забезпечення інституту звернень до публічної адміністрації, а також законодавства за тематичним напрямом та висвітлення перспективних напрямів вирішення відповідних проблем (підрозділи 1.1, 1.2, 2.3, 5.2 та ін.). Логіко-семантичний метод застосовується при конструюванні низки визначень понять: „інститут звернень до публічної адміністрації”, „міжнародна система захисту права на звернення до публічної адміністрації”, „механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації”, „провадження за зверненнями до публічної адміністрації” тощо (підрозділи 1.4, 3.1, 4.1, 5.1 та ін.). Порівняльно-правовий метод дозволив проаналізувати відповідність вітчизняного законодавства про звернення до публічної адміністрації – основним європейським принципам належного урядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність, узгодженість (підрозділ 5.2). Історико-правовий метод став принагоді у процесі дослідження історіографії наукового уявлення про правову природу інституту звернень до публічної адміністрації (підрозділ 1.1). За допомогою статистичного методу проаналізовано окремі аспекти соціально-правової сутності звернень до публічної адміністрації, проблеми відповідності національного законодавства про звернення до публічної адміністрації європейським принципам належного урядування – „участь” та „ефективність”, окремі проблемні питання, що стосуються міжнародної системи захисту права на звернення до публічної адміністрації (підрозділи 1.3, 5.1, 5.2).

*Нормативну основу* дослідження склали: Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти України, міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною, у частині, що стосується звернень до публічної адміністрації.

*Емпіричну основу* дослідження становлять: акти вітчизняного, міжнародного та зарубіжного законодавства; наукові джерела (монографії, дисертації, автореферати дисертацій, наукові статті); навчальні джерела (підручники, посібники); статистичні дані, акумульовані у межах компетенції Кабінетом Міністрів України, вітчизняними органами виконавчої влади центрального рівня (Міністерством юстиції України, Міністерством фінансів України тощо), Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини, Київським міжнародним інститутом соціології, громадськими об'єднаннями (Форумом громадянського суспільства, Фондом демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва, Центром політико-правових реформ тощо); матеріали правозастосовної практики, зокрема, Комітету ООН з прав людини, Європейського Союзу, Європейського суду з прав людини, тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексним монографічним дослідженням науково-практичних проблем інституту звернень до публічної адміністрації. У науковому дослідженні сформульовано ряд концептуально нових положень, висновків, напрямів удосконалення законодавства про звернення до публічної адміністрації, а також діяльності уповноважених



суб'єктів публічного адміністрування щодо розгляду та вирішення справ за зверненнями в адміністративному порядку, що мають важливе значення для науки адміністративного права, нормотворчої та правозастосовної практики у сфері звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації, зокрема:

*вперше:*

- на доктринальному рівні обґрунтовано сутність інституту звернень до публічної адміністрації як спеціального інституту адміністративного права, окреслено систему його принципів (всезагальності, гарантованості, безоплатності, відкритості, обґрунтованості, ефективності, контролю та аналізу та ін.);

- охарактеризовано звернення фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації як багатоаспектний адміністративно-правовий феномен, з точки зору: а) адміністративно-правових відносин; б) юридичних фактів; в) адміністративної процедури;

- систематизовано визначальні ознаки звернень до публічної адміністрації, до яких віднесено такі: ініціюються фізичними або юридичними особами, не наділеними владними повноваженнями, які не знаходяться у підпорядкуванні з їх адресатами, з метою задоволення певних інтересів; оформляються у письмовій або усній формі відповідно до закону; суб'єктами їх розгляду є уповноважені органи публічної адміністрації; за результатами вирішення даних звернень суб'єктами їх розгляду приймаються рішення (адміністративні акти). У зв'язку з цим обґрунтовано необхідність законодавчого визначення поняття «звернення до публічної адміністрації»;

- узагальнено особливості адміністративно-правових відносин сфери звернень до публічної адміністрації. До таких характеристик віднесено: складаються у сфері взаємодії фізичних та юридичних осіб з публічною адміністрацією; обов'язковими сторонами таких відносин є – ініціатор звернення до публічної адміністрації та суб'єкт розгляду даного звернення (орган публічної адміністрації); є особливими зв'язками сторін – одна з яких не наділена владними повноваженнями, звертається в адміністративному порядку до іншої, наділеної повноваженнями публічного адміністрування, якій вона не підпорядкована, для задоволення конкретних інтересів; ці відносини є горизонтальними до винесення рішення у справі, порушеній за відповідним зверненням; такі відносини виникають з настанням юридичного факту: ініціювання звернення до публічної адміністрації; конструюються у межах адміністративно-процедурного законодавства за тематичним напрямом;

- базовим критерієм класифікації об'єктів звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації визначено специфіку породжуваних останніми адміністративних правовідносин та сформульовано авторське визначення об'єкта звернення до публічної адміністрації як матеріальних чи нематеріальних благ на одержання яких спрямована поведінка ініціатора (ініціаторів) звернення до публічної адміністрації, детермінована його (їх) інтересами у задоволенні тих або інших потреб;

- визначено кореляційні зв'язки між окремими видами звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації та адміністративно-правовим статусом

їх ініціаторів у провадженнях, порушених за відповідними зверненнями, а також об'єктами звернень до публічної адміністрації та породжуваними такими зверненнями правовідносинами і поведінкою ініціаторів цих звернень;

- розкрито зміст міжнародної системи захисту права на звернення до публічної адміністрації та особливості її функціонування в Україні;

- здійснено оцінку відповідності вітчизняних законодавчих актів, що регулюють відносини у сфері звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації, європейським принципам належного урядування, визначеним у Білій книзі Європейського урядування;

- сформульовано комплекс пропозицій до законів України „Про звернення громадян”, „Про доступ до публічної інформації”, „Про адміністративні послуги”, „Про державну службу”, а також Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, спрямованих на удосконалення правового регулювання юридичної відповідальності за порушення законодавства про звернення до публічної адміністрації;

*удосконалено:*

- нормативно-правове забезпечення діяльності у сфері звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації, у частині його адаптації до основних європейських принципів належного урядування;

- науковий підхід до сприйняття звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації як: а) дозволеної законом форми реалізації та/або захисту фізичними і юридичними особами інших суб'єктивних прав та основних свобод; б) юридичного засобу за допомогою якого фізичними та юридичними особами реалізується право вимоги необхідної їм поведінки (з метою задоволення певного інтересу) від уповноваженого органу (органів) публічної адміністрації;

- наукову позицію щодо систематизації звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації, у частині доведення необхідності доповнення переліку таких звернень (пропозицій, заяв, скарг) інформаційними запитами та запитами щодо роз'яснення законодавства;

- наукові положення щодо правового та організаційно-правового забезпечення діяльності публічної адміністрації у сфері звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації (зокрема, пропонується впровадити типізацію загальних функцій публічної адміністрації на рівні законів України „Про Кабінет Міністрів України”, „Про центральні органи виконавчої влади”, „Про місцеве самоврядування”, а також такого підзаконного акта як Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563, серед яких передбачити діяльність щодо розгляду та вирішення звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації; регламентувати в нормативному порядку єдині для усіх органів публічної адміністрації стандарти якості внутрішньої організаційно-правової роботи зі зверненнями фізичних та юридичних осіб);

- понятійно-категоріальний апарат адміністративного права шляхом формування авторських визначень понять: „пропозиція до публічної

адміністрації”, „заява до публічної адміністрації”, „скарга до публічної адміністрації”, „інформаційний запит до публічної адміністрації”, „запит щодо роз’яснення законодавства до публічної адміністрації”, „колективне звернення до публічної адміністрації”, „проступок у сфері звернень до публічної адміністрації”;

*дістали подальшого розвитку:*

– історіографія досліджень звернень фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку крізь призму окремих історичних етапів (Російська імперія, СРСР, Україна за часів незалежності);

– наукові підходи до генези законодавства про звернення фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації з урахуванням окремих історичних періодів (Київська Русь, Галицько-Волинська держава, Велике князівство Литовське, Московія, Російська імперія, СРСР, Україна за часів незалежності);

– наукові положення щодо визначення правового статусу сторін адміністративно-правових відносин сфери звернень до публічної адміністрації особливості якого розкрито через принципи Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи від 28 вересня 1977 р. № (77) 31 „Про захист особи щодо актів адміністративних органів”;

– наукові класифікації: адміністративно-правового статусу суб’єкта звернення до публічної адміністрації, проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації; строків у таких провадженнях; деліктів, вчинюваних у сфері звернень до публічної адміністрації;

– наукове уявлення про сутність механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації як систему взаємопов’язаних елементів (засобів) адміністративно-правового регулювання, за допомогою яких право на звернення до публічної адміністрації втілюється в дійсність;

– наукові положення про заходи широкого впровадження міжнародних механізмів захисту права на звернення до публічної адміністрації у вітчизняну практику публічного адміністрування та ідея щодо необхідності ратифікації на території України Декларації про право і обов’язок окремих осіб, груп та органів суспільства заохочувати й захищати загальноновизнані права людини та основні свободи, прийнятої резолюцією 53/144 Генеральної Асамблеї від 9 грудня 1998 р.;

– ідея новелізації адміністративно-процедурного законодавства в контексті євроінтеграційних процесів, демократизації українського суспільства, модернізації вітчизняної системи публічного адміністрування в умовах переходу на світові стандарти;

– сучасні законодавчі ініціативи, спрямовані на поліпшення правового забезпечення взаємодії публічної адміністрації з суб’єктами, ненаділеними владними повноваженнями, зокрема, внесено комплекс пропозицій щодо вдосконалення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України №11472 від 03.12.2012 р., який перебував на розгляді Верховної Ради України останнім.

**Практичне значення одержаних результатів** підтверджується тим, викладені у роботі теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації були використані в:

– науково-дослідній сфері – у науково-дослідній роботі Університету державної фіскальної служби України (акт впровадження від 17.05.2018 р.), Науково-дослідного інституту фіскальної політики Університету державної фіскальної служби України (акт впровадження від 21.12.2017 р. № 181);

– навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін „Адміністративне право”, „Адміністративний процес”, „Податкове право”, які викладаються студентам спеціальності 081 „Право” у Вищому навчальному закладі Укоопспілки „Полтавський університет економіки і торгівлі” (акт впровадження від 06.12.2017 р. №51-08/35), а також при підготовці та проведенні лекційних, семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти Університету державної фіскальної служби України у процесі викладання навчальних дисциплін „Адміністративний процес” і „Інформаційне право” (акт впровадження від 12.03.2018 р.); підготовці навчальних програм на 2017 рік підвищення кваліфікації працівників Державної фіскальної служби України в Навчально-науковому центрі інноваційних освітніх технологій та регіонального навчання (акт впровадження від 06.12.2017 р. № 147/34-10); у процесі навчання чиновників, політиків та громадських активістів з питань створення сприятливих умов для розвитку та діяльності громадянського суспільства в Україні у межах проекту USAID „Громадяни в дії” (акт впровадження від 11.06.2018 р. № 316);

– сфері правотворчості – при підготовці Міністерством юстиції України правових висновків щодо профільних проектів нормативно-правових актів (акт впровадження від 12.12.2017 р. № 13153/1.3/33-17); в нормотворчій діяльності Державної фіскальної служби України (довідка від 13.04.2018 р. № 13009/6/99-99-08-04-01-15); при підготовці пропозицій до проектів нормативно-правових актів, що стосуються покращення законодавства для громадянського суспільства та законопроектів за відповідним напрямом у межах проекту USAID „Громадяни в дії” (акт впровадження від 11.06.2018 р. № 316);

– правозастосовній сфері – в діяльності Державної фіскальної служби України щодо підвищення ефективності роботи фіскальних органів зі зверненнями платників податків (довідка від 13.04.2018 р. № 13009/6/99-99-08-04-01-15); для удосконалення діяльності депутатів місцевих рад у частині підтримання комунікативних зв'язків з територіальною громадою м. Києва (довідка від 08.12.2017 р. № 08/27д/08/049-231); у взаємодії Державного підприємства „Сервісно-видавничий центр” з громадянами у межах вирішення їх справ, порушених за зверненнями (довідка від 11.05.2018 р. № 345).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконано автором самостійно. Наукові положення, висновки, пропозиції та рекомендації, що виносяться на публічний захист, обґрунтовані дисертантом у процесі особистого наукового пошуку на теоретичному та практичному рівнях. Ідеї та розробки, які належать співавторам опублікованих наукових праць, у дисертаційному дослідженні не використовувалися.

**Апробація результатів дисертації.** Основні результати дисертації оприлюднено в доповідях та виступах на міжнародних і всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, юридичних

конгресах: „Напрями вдосконалення правового регулювання суспільних відносин” (27–28 грудня 2011 р., м. Київ); „Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства” (12–13 квітня 2012 р., м. Харків); „Публічне адміністрування в сучасних умовах” (24 травня 2012 р., м. Київ); „Правова система України в умовах державних реформаційних процесів сьогодення” (26–27 жовтня 2012 р., м. Ужгород); „Современные направления развития государства и права” (26–27 жовтня 2012 р., м. Москва); „Теорія і практика сучасної правотворчої та правозастосовної діяльності” (9–10 листопада 2012 р., м. Харків); „Формування правової держави в Україні: проблеми та реалії” (23–24 листопада 2012 р., м. Запоріжжя); „Актуальні досягнення юридичної науки в ХХІ столітті” (30 листопада – 1 грудня 2012 р., м. Львів); „Адміністративно-правові процедури у сфері державного управління” (18 грудня 2012 р., м. Донецьк); „Развитие институциональной структуры правового государства в современных условиях” (23 лютого 2013 р., м. Санкт-Петербург); „Перспективные направления развития современной юридической науки” (16–17 березня 2013 р., м. Сімферополь); „Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави” (20–21 березня 2013 р., м. Київ); „Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства” (26–27 квітня 2013 р., м. Херсон); „Вопросы современной юриспруденции” (31 липня 2013 р., м. Новосибірськ); „Наука и общество: продуктивные пути реакции на современные вызовы” (14 грудня 2013 р., м. Донецьк); „65-річчя загальної декларації прав людини: дотримання прав людини – пріоритет держави та суспільства” (27–28 грудня 2013 р.); „Перспективи розвитку науково-практичних досліджень у сфері гуманітарних та суспільних наук” (31 березня 2014 р., м. Київ); „Право і держава сучасної України: проблеми розвитку та взаємодії” (18–19 квітня 2014 р., м. Запоріжжя); „Factors of legal progress. Science and practice” (16 травня 2014 р., м. Базель, Швейцарія); „Административное право и процесс: история, современность, перспективы развития” (21–22 травня 2014 р., мм. Москва-Запоріжжя); „2014. Legal scientific community” (30 жовтня 2014 р., м. Будапешт, Угорщина); „II Літні наукові читання” (30 серпня 2014 р., м. Київ); „Právna veda a práx v treťom tisícročí” (27–28 лютого 2015 р., м. Кошице, Словаччина); „Правова реформа в сучасних умовах: досягнення і перспективи” (26 лютого 2016 р., м. Київ); „Развитие науки в ХХІ веке” (14 листопада 2016 р., м. Харків); „Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у ХХІ ст.” (27–28 січня 2017 р., м. Запоріжжя); „Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи” (7 квітня 2017 р., м. Одеса); „Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу” (2–3 червня 2017 р., м. Херсон).

**Публікації.** За результатами дисертаційного дослідження опубліковано монографію, 28 наукових статей, 23 з яких опубліковано у вітчизняних фахових виданнях, одна з яких прирівнюється до закордонної, 5 – у зарубіжних наукових виданнях, 4 з яких включено до переліку фахових, а також тезах 27 доповідей на

міжнародних і всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, юридичних конгресах.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із вступу, 5 розділів, 18 підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків, додатків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 479 сторінку, у т. ч. основного тексту – 367. Список використаних джерел налічує 729 найменувань.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, у тому числі ступінь її розробленості, визначено мету та завдання, зв'язок роботи з програмами, планами та стратегіями, наукову новизну положень, що виносяться на захист, науково-теоретичне і практичне значення результатів дисертації, розкрито методологію роботи, наведено відомості про апробацію результатів дослідження і публікації, а також особистий внесок здобувача.

**Розділ 1 „Теоретико-правові засади інституту звернень до публічної адміністрації”** містить чотири підрозділи, у яких розглядаються питання щодо інституту звернень до публічної адміністрації як об'єкту науково-правових досліджень, розвитку та становлення законодавства про звернення до публічної адміністрації, соціально-правової сутності звернень до публічної адміністрації, а також етимології, адміністративно-правової природи інституту звернень до публічної адміністрації.

У підрозділі 1.1 „Інститут звернень до публічної адміністрації як об'єкт науково-правових досліджень” розкрито еволюцію наукової думки щодо розуміння сутності звернень до публічної адміністрації крізь призму окремих історичних періодів (Російська імперія, СРСР, Україна за часів незалежності). Вказано, що наукові уявлення про інститут звернень до публічної адміністрації не було систематизовано дотепер.

Показано, що загальне уявлення про звернення до публічної адміністрації починає формуватися у кінці XIX ст. на початку XX ст. представниками історико-юридичної школи (М.М. Оглобіним, І.І. Дитятиним, М.Ф. Володимирським-Будановим, Ф.І. Леонтовичем). Даною проблематикою цікавляться класики теорії права того часу А.І. Елістратов, М.М. Коркунов, С.О. Корф, М.І. Лазаревський, І.Т. Тарасов. У їхніх працях першочергове наукове обґрунтування отримує право скарги прикладне значення якого зводиться до забезпечення правопорядку, а згодом – захисту порушених прав.

З'ясовано, що позиція вчених радянського періоду формується у прямій залежності не тільки від сприйняття науковою більшістю базових категорій теорії права, а також тодішніх політичних реалій. У той час теоретико-прикладні аспекти права звернення сприймаються правниками зазвичай досить вузько: з точки зору засобу усунення тих або інших явищ, що не співпадають з інтересами радянської влади. Разом з тим, певною розмаїтістю інтересів щодо проблематики звернень в адміністративному порядку відзначаються праці Д.М. Бахраха, Т.О. Бочкової, Ю.М. Козлова, Г.І. Костакі, В.А. Лорії, В.І. Ремньова, Д.М. Чечота,

Н.Ю. Хаманєвої, О.М. Якуби, Ц.А. Ямпольської та ін. Названими вченими приділяється увага малодослідженим проблемам означеної сфери, у тому числі відповідному досвіду зарубіжних країн.

Констатовано, що за часів незалежності України багатьма вітчизняними вченими досліджуються проблеми правового забезпечення взаємодії фізичних та юридичних осіб з органами публічного адміністрування з позицій сучасних стандартів правової, демократичної, соціальної держави. Поряд із такими позитивними здобутками адміністративно-правової науки проілюстровано окремі проблеми у предметній спрямованості наукових досліджень за тематичним напрямом, що залишаються невирішеними до цього часу. З метою їхнього вирішення здобувачем запропоновано низку заходів науково-правового та організаційно-правового спрямування.

У підрозділі 1.2 „Гене́за законодавства про звернення до публічної адміністрації” розкрито становлення та розвиток законодавства про звернення до публічної адміністрації через історичні періоди: Київська Русь, Галицько-Волинська держава, Велике князівство Литовське, Московія, Російська імперія, СРСР, Україна за часів незалежності.

Встановлено витоки досліджуваного інституту ще у першому писаному кодифікованому акті Київської Русі „Руській правді”, в якому згадується про „заклич”, „заповідь на торгу”. Вказано, що норми цієї унікальної пам’ятки історії українського права були чинними і на землях Галицько-Волинської держави.

Констатовано, що серед пам’яток Великого князівства Литовського найвагомніше місце у регулюванні питань звернень займають збірники законів – Литовські статuti (1529, 1566, 1588 рр.), якими унормовуються окремі аспекти процедури адміністративного та судового оскаржень.

Проілюстровано, що у часи Московії та Російської імперії право на звернення на теренах України визначалося актами козацького та російського нормотворення відповідно. Дане право у той час реалізовувалося у формі чолобиття.

На початку ХІХ ст. інститут звернень в адміністративному порядку доповнюється низкою нововведень, співзвучним нинішнім: у законодавстві закріплюються права на прохання нагород або милостей; подання скарг, анонімних та повторних звернень.

Визначено, що у період радянської доби нормативними актами декларується право усіх на звернення до суб’єктів влади, свободу думки та слова тощо. Право петицій на Україні вперше закріплюється у Конституції 1978 р. Разом з тим, найбільше уваги у цей час законодавець приділяє забезпеченню реалізації права скарги.

Обґрунтовано, що період незалежності України є кроком вперед у розвитку інституту звернень до публічної адміністрації. Серед низки відповідних нововведень набувають закріплення права на доступ до публічної інформації, будь-які різновиди усних, письмових та колективних звернень. Однак чимало проблем, що стосуються правового забезпечення означеної сфери, у тому

числі й систематизації адміністративно-процедурного законодавства, залишаються невирішеними донині.

У підрозділі 1.3 „Соціально-правова сутність звернень до публічної адміністрації” охарактеризовано звернення до публічної адміністрації з соціально-правової точки зору як багатофункціональне адміністративно-правове явище. Проаналізовано показники офіційної статистики уряду щодо отриманих за останні роки звернень у розрізі кількісних і якісних показників.

Розкрито сутнісні особливості звернень до публічної адміністрації з точки зору суб’єктивного права та легітимного способу передачі й отримання інформації, у тому числі за допомогою електронного зв’язку чи телефонів «гарячих ліній». Обґрунтовано роль звернень як ефективного юридичного інструменту контролю за діяльністю публічної адміністрації, також способу участі в управлінні державними справами. Окрему увагу приділено електронним петиціям. Здійснено порівняльний аналіз правового забезпечення права на електронні петиції в Україні з відповідним досвідом законодавчої регламентації в США та країнах Європейського Союзу (Велика Британія, Латвія, Фінляндія).

Доведено, що відсутній загально визнаний перелік звернень до публічної адміністрації як у науці, так і в законодавстві. Традиційно науковці приділяють увагу тим видам звернень, що закріплені у Законі України „Про звернення громадян”. У зв’язку з чим автор пропонує своє бачення класифікаційної схеми звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації, які диференціює за такими критеріями: змістом (призначенням), підставами їх подання, суб’єктами права на звернення, зовнішнім проявом у правовій матерії, кількісними показниками. Детально охарактеризовано кожен із виокремлених різновидів звернень та сформульовано визначення відповідних понять. Резюмовано, що з точки зору правового регулювання звернення до публічної адміністрації є інститутом адміністративного права, норми якого створюють юридичний базис для взаємодії фізичних та юридичних осіб з органами публічного адміністрування.

У підрозділі 1.4 „Інститут звернень до публічної адміністрації (етимологія, адміністративно-правова природа)” розкрито етимологію та семантичне значення низки базових понять інституту звернень до публічної адміністрації.

З’ясовано, що даний інститут вітчизняними правниками до цього часу комплексно не досліджувався. З метою обґрунтування адміністративно-правової природи інституту звернень до публічної адміністрації проаналізовано усталені підходи теоретиків права до розуміння правового інституту як складової системи права, а також його різновидів.

Констатовано, що система адміністративно-правових норм інституту звернень до публічної адміністрації за змістом є певною юридичною конструкцією зв’язків у площині адміністративного права. Спираючись на результати низки теоретичних узагальнень під означеним кутом зору з’ясовано структуру інституту звернень до публічної адміністрації. У контексті викладеного охарактеризовано звернення до публічної адміністрації крізь призму адміністративно-правових відносин, юридичних фактів, адміністративної процедури. Систематизовано їх



визначальні ознаки та обґрунтовано необхідність визначення на законодавчому рівні поняття «звернення до публічної адміністрації».

Зовнішні межі інституту звернень до публічної адміністрації, його функціональні зв'язки розкрито через класифікацію його правових норм за критеріями субординації у правовому регулюванні та функціональною спрямованістю. У зв'язку з цим проілюстровано особливості інституалізації права на звернення до публічної адміністрації та юридичного механізму його реалізації на практиці. Показано диференційоване і разом з тим узгоджене правове регулювання суспільних відносин у сфері звернень до публічної адміністрації.

Окреслено систему принципів досліджуваного інституту; сформульовано авторське визначення поняття „інститут звернень до публічної адміністрації”.

***Розділ 2 „Характеристика адміністративно-правових відносин у сфері звернень до публічної адміністрації”*** складається з трьох підрозділів, у яких висвітлено особливості адміністративно-правових відносин у сфері звернень до публічної адміністрації, зміст об'єктів звернень до публічної адміністрації та об'єктів адміністративно-правових відносин, що складаються в означеній площині, питання адміністративно-правового статусу сторін таких правових зв'язків.

У підрозділі 2.1 *„Об'єкти адміністративно-правових відносин у сфері звернень до публічної адміністрації”* розкрито зміст об'єктів звернень до публічної адміністрації у зв'язку з адміністративними правовідносинами. Даний аналіз здійснено крізь призму співвідношення юридичних фактів і детермінованих ними правових наслідків. З урахуванням специфіки галузі адміністративного права дисертантом ґрунтовно розкрито визначальні риси такого правового зв'язку.

Обґрунтовано позицію, що звернення до публічної адміністрації та породжувані ними адміністративні правовідносини мають тотожні об'єкти. Встановлено, що об'єкти звернень до публічної адміністрації, виконуючи роль своєрідного правового модуля, фокусують на собі як права та обов'язки учасників таких правовідносин, так і їх поведінку. При цьому коло об'єктів звернень до публічної адміністрації та породжуваних ними адміністративних правовідносин детермінується інтересом авторів звернень як осіб зацікавлених у позитивному вирішенні ініційованих ними справ.

Диференційовано об'єкти звернень до публічної адміністрації за специфікою, породжуваних даними зверненнями, правовідносин. Сформульовано авторські визначення понять „об'єкт звернень до публічної адміністрації” та „об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері звернень до публічної адміністрації”.

У підрозділі 2.2. *„Суб'єкти права на звернення до публічної адміністрації”* коло носіїв права на звернення до публічної адміністрації охарактеризовано у зв'язку з адміністративними правовідносинами. У контексті викладеного узагальнено особливості адміністративно-правових відносин у сфері звернень до публічної адміністрації.

Обґрунтовано, що окремі фізичні та юридичні особи набувають правового статусу суб'єкта звернення до публічної адміністрації з моменту направлення звернення в адміністративному порядку уповноваженому адресату. У подальшому

їх автори реалізують адміністративні права та обов'язки щодо участі у розгляді публічною адміністрацією справ за ініційованими ними зверненнями у межах порушених за такими ініціативами адміністративних проваджень. З урахуванням окреслених теоретичних узагальнень, специфіки адміністративної правосуб'єктності фізичних та юридичних осіб у площині звернень в адміністративному порядку сформульовано визначення поняття «адміністративно-правовий статус суб'єкта звернення до публічної адміністрації» як системи врегульованих адміністративними та адміністративно-процесуальними нормами суб'єктивних прав, обов'язків ініціатора звернення до публічної адміністрації у рамках провадження, порушеного за його зверненням. Виокремлено різновиди адміністративно-правового статусу суб'єктів звернень до публічної адміністрації.

Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів звернень до публічної адміністрації розкрито через принципи Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи від 28 вересня 1977 р. № (77) 31 „Про захист особи щодо актів адміністративних органів” (право бути вислуханим, доступ до інформації, допомога та представництво, викладення мотивів, значення засобів правового захисту). На думку дисертанта, саме ці міжнародні засади взаємодії фізичних та юридичних осіб з суб'єктами публічного адміністрування є дзеркальним відображенням синтезуючої основи, яка детермінує зміст прав та обов'язків суб'єктів звернень до публічної адміністрації у порушуваних за такими ініціативами провадженнях.

У підрозділі 2.3 „Публічна адміністрація як суб'єкт розгляду та вирішення звернень” обґрунтовано підхід дисертанта до розуміння публічної адміністрації як системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які відповідно до закону, в межах компетенції здійснюють управління публічними справами. Підкреслено необхідність розмежування органів публічної адміністрації з іншими суб'єктами (підприємствами, установами, організаціями), наділеними окремими повноваженнями у сфері публічного управління. Вказано, що, незважаючи на часту вживаність терміна „публічна адміністрація”, визначення відповідного поняття у вітчизняному законодавстві не передбачено. Усталене уявлення про даний адміністративно-правовий феномен серед правників також не сформовано.

Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації як суб'єкта розгляду та вирішення звернень до публічної адміністрації розкрито через цільовий, структурно-організаційний та компетенційний блоки. Крізь призму принципів Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи від 28 вересня 1977 р. № (77) 31 „Про захист особи щодо актів адміністративних органів” у межах компетенційного блоку класифіковано права та обов'язки публічної адміністрації у провадженнях, порушених за зверненнями фізичних та юридичних осіб. У зв'язку з викладеним вказано на низку недоліків правового та організаційно-правового характеру у діяльності публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення звернень в адміністративному порядку. З метою розв'язання таких проблемних питань здобувачем розроблено актуальні заходи відповідного спрямування.

**Розділ 3 „Зміст і значення проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації”** складається з чотирьох підрозділів, у яких

розглядаються концептуальні засади адміністративного процесу, та проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації, строки вирішення справ, порушених за зверненнями, особливості розгляду таких справ, питання удосконалення адміністративно-процедурного законодавства за тематичним напрямом.

У підрозділі 3.1. „Концептуальні засади адміністративного процесу та проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації” проаналізовано дискусійні питання щодо розуміння адміністративного процесу, які, на думку дисертанта, потребують комплексної переоцінки з метою вироблення уніфікованого підходу до розуміння даного адміністративно-правового явища. У зв'язку з цим окреслено концептуальні підходи до розуміння адміністративного процесу, у тому числі, діаметральну розбіжність поглядів деяких вчених на адміністративний процес, з точки зору руху та дискретності руху. З позицій „широкого” підходу розкрито розуміння здобувачем сутності адміністративного процесу та його складових. Серед проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації за класифікаційною підставою відсутність або наявність конфлікту обґрунтовано необхідність виокремлення таких проваджень: провадження за пропозиціями, заявами, інформаційними запитами, запитами щодо роз'яснення законодавства, а також провадження за скаргами відповідно. Узагальнюючи процесуальні стадії названих адміністративних проваджень сформульовано визначення поняття «провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації».

У підрозділі 3.2. „Строки вирішення справ порушених за зверненнями до публічної адміністрації” обґрунтовано важливе методологічне значення характеристики декларованих на законодавчому рівні часових параметрів проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації. Проілюстровано основні підходи фахівців до феномену строку як способу виміру часу, з точки зору його: об'єктивно-суб'єктивної темпоральної внутрішньої сутності; процесуальної гарантії; юридичного факту. За результатами аналізу відповідних позицій фахівців дисертантом визначено зміст категорії „строк” як певного періоду часу, що розраховується в порядку передбаченому законодавством, та визначає момент виникнення, тривалість існування окремих правовідносин в реальності. Показано темпоральні відмінності між поняттями „строк” і „термін”.

З урахуванням видової характеристики строків у фаховій літературі, строки у справах за зверненнями до публічної адміністрації дисертантом класифіковано за такими критеріями: обсягом охоплених правовідносин, юридичним значенням, способом встановлення. Крізь призму законодавчих актів за тематичним напрямом детально охарактеризовано кожен із виокремлених різновидів, а також сформульовано визначення відповідних понять.

У підрозділі 3.3. „Юридична конструкція проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації” охарактеризовано провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації через їх процесуальні стадії: основні (порушення справи, розгляд справи, винесення рішення у справі) та додаткові (оскарження рішення у справі, виконання рішення у справі). Констатовано, що

названі процесуальні стадії безпосередньо у законодавстві не зафіксовані, а правові норми, які їх регламентують, розпорошені в численних правових актах законодавчого та підзаконного рівнів за тематичним напрямом. У межах таких процесуальних стадій з метою уникнення дублювання одночасно проаналізовано особливості адміністративно-процесуальної діяльності у справах, порушених за зверненнями як правореалізаційного (пропозиції, заяви, інформаційні запити, запити щодо роз'яснення законодавства), так і правоохоронного (скарги) спрямування. З окреслених позицій обґрунтовано зміст і специфічні особливості кожної із вказаних процесуальних стадій проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації.

У підрозділі 3.4. „Систематизація адміністративно-процедурного законодавства про звернення до публічної адміністрації: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення” актуалізовано низку проблем вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства, у частині правового забезпечення взаємодії публічної адміністрації з суб'єктами, ненаділеними владними повноваженнями. Серед них: неузгодженість відповідних правових норм між собою, безсистемність та фрагментарність їх регуляторного охоплення тощо. Зокрема, за результатами аналізу положень Закону України „Про звернення громадян” проілюстровано низку недоліків цього законодавчого акта, що негативно позначаються на унормуванні суспільних зв'язків у сфері звернень громадян. вказано на необхідність систематизації адміністративно-процедурного законодавства, яке тривалий час намагається здійснити вітчизняний законодавець.

З урахуванням позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання означеної сфери, проаналізовано проект Адміністративно-процедурного кодексу України №11472 від 03.12.2012 р., який перебував на розгляді парламенту останнім. Аргументовано необхідність розширення предмету його регулювання. Підтримано пропозицію вітчизняних адміністративістів про доцільність впорядкування у даному проекті відносин щодо адміністративних договорів, звернень про надання адміністративних послуг. Низка зауважень стосується удосконалення термінологічного ряду законопроекту; необхідності деталізації його положень у частині особистого прийому; неопрацьованості процедури узагальнення та аналізу інформації за результатами розгляду відповідних справ; контролю за дотриманням законодавства в означеній сфері. Визначено оптимальні, з точки зору дисертанта, шляхи усунення окреслених недоліків.

**Розділ 4 „Механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації”** складається з чотирьох підрозділів, у яких розкривається сутність механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації та характеризуються його складові.

У підрозділі 4.1. „Сутність механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації” крізь призму усталених підходів теоретиків права до функціонування правової форми розкрито зміст категорії «механізм адміністративно-правового регулювання». За результатами аналізу дискусійних питань механізму адміністративно-правового

регулювання як феномену, що відображає динамічний аспект в адміністративному праві, окреслено його структуру та особливості структурних елементів.

Спираючись на зроблені теоретичні узагальнення обґрунтовано розуміння сутності механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації як адміністративно-правового явища. Доведено, що процес реалізації права на звернення до публічної адміністрації охоплює два самостійні різновиди реалізації права: «використання» та «застосування». Наголошено на необхідності виокремлення в площині функціонування означеного механізму юридичної й фактичної дійсності. Визначено його основні та додаткові структурні елементи; розкрито особливості їх органічного взаємозв'язку та функціональної взаємодії. Узагальнено охарактеризовано кожен із складових відповідного механізму. Сформульовано визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення».

У підрозділі 4.2. „Адміністративно-правові норми в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації” охарактеризовано правові норми механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації у динамічному ракурсі через послідовно розвернуту у взаємозв'язку з об'єктивною реальністю класифікаційну схему. Відповідні адміністративно-правові норми згруповано за змістом, формою закріплення, дією, функціональним призначенням. Зокрема, специфічні особливості матеріальних та процесуальних норм означеного різновиду проілюстровано крізь призму відображуваних ними типових юридично значущих ситуацій. Дію у просторі, часі, за колом осіб відповідних адміністративно-правових норм проаналізовано у взаємозв'язку з нормативно-правовими актами, де такі норми набули закріплення. Окреслено широкий спектр законодавчих та підзаконних правових актів за тематичним напрямом. Крізь призму специфіки набрання чинності цими правовими актами проілюстровано, яким чином запускається процес функціонування механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Функціональну роль правових норм у межах названого механізму розкрито з позицій ситуаційного підходу, а саме безконфліктних і конфліктних юридично-значущих ситуацій у сфері звернень до публічної адміністрації.

У підрозділі 4.3. „Адміністративно-правові відносини в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації” розкрито динамічні властивості адміністративно-правових відносин, з точки зору складової механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Дані питання проаналізовано у розрізі взаємозв'язку цих правових відносин з кореспондуючими адміністративно-правовими нормами, юридично значущими ситуаціями, юридичними фактами. На підставі отриманих результатів окреслено: контури можливого розвитку таких адміністративно-правових відносин у досліджуваній площині; роль юридичних фактів як визначальної детермінанти вектору їх функціонування. У зв'язку з цим, обґрунтовано динамічні якості

звернень до публічної адміністрації з точки зору юридичних фактів. Показано, що такі звернення не завжди є активними правомірними діями. В означеному аспекті з'ясовано особливості співвідношення змісту окремих звернень до публічної адміністрації з юридично значущими ситуаціями, які спонукали їх ініціювання, а також породжуваними такими зверненнями адміністративно-правовими відносинами. Отримані наукові результати проілюстровано на конкретних прикладах.

У підрозділі 4.4. „Акти реалізації права на звернення в адміністративному порядку в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації” з динамічної точки зору проаналізовано специфіку актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Розкрито їх детермінуючі риси у взаємозв'язку з адміністративно-правовими відносинами: правореалізаційний і персоніфікований характер, подовженість у часовому вимірі.

Як свідчить проведений аналіз, адміністративно-правові норми, якими декларовано право на звернення до публічної адміністрації, є вихідним пунктом для реалізації таких актів на практиці. У свою чергу, кореспондуючі адміністративно-процесуальні норми окреслюють обмежувальну лінію поведінки тих або інших суб'єктів у площині механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. При цьому кількість актів залежить від складності конкретної справи.

Персоніфіковану якість актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації встановлено шляхом конкретизації учасників проваджень, порушених за зверненнями; юридично значущих ситуацій, що спонукали ініціювання таких звернень; зовнішніх умов, за наявності яких відповідні акти вчиняються. Їх подовженість у часовому вимірі проілюстровано через діяльність та бездіяльність уповноважених суб'єктів. Сформульовано визначення поняття „акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації”.

**Розділ 5 „Перспективи розвитку інституту звернень до публічної адміністрації”** складається з трьох підрозділів, у яких розкриваються напрями удосконалення інституту звернень до публічної адміністрації крізь призму міжнародної системи захисту права на звернення до публічної адміністрації, адаптації законодавства про звернення до публічної адміністрації до основних європейських принципів належного урядування, необхідності покращення законодавства щодо юридичної відповідальності за вчинення деліктів у досліджуваній сфері.

У підрозділі 5.1. „Міжнародна система захисту права на звернення до публічної адміністрації” через співвідношення міжнародного права та національного законодавства розкрито структуру міжнародної системи захисту права на звернення до публічної адміністрації. У зв'язку з чим доведено взаємопов'язаність складових елементів даного правового феномену між собою та з внутрішнім законодавством України. Сформульовано визначення поняття „міжнародна система захисту права на звернення до публічної адміністрації”.

Констатовано, що у міжнародних договорах, учасницею яких є Україна, право на звернення як таке не закріплено. Окрему увагу приділено аналізу роботи

Комітету ООН з прав людини та Європейського суду з прав людини щодо розгляду та вирішення індивідуальних звернень. Розкрито значення індивідуальних звернень як дієвої гарантії у сфері правозахисту; встановлено причини визнання, вказаними міжнародними інституціями, значної кількості індивідуальних звернень, у тому числі з України, неприйнятними. З метою вирішення окреслених проблем на національному рівні розроблено низку перспективних заходів впровадження відповідних міжнародних механізмів захисту прав людини. У контексті викладеного, також проаналізовано низку прецедентів Європейського суду з прав людини, у частині, що стосується досліджуваної проблематики.

У підрозділі 5.2. *„Адаптація законодавства про звернення до публічної адміністрації в Україні до основних європейських принципів належного урядування”* здійснено порівняльно-правовий аналіз законодавства України за тематичним напрямом на відповідність основним принципам належного урядування (англ. – „good governanse”), які діють у межах Європейського адміністративного простору: „відкритість”, „участь”, „підзвітність”, „ефективність”, „узгодженість”. Визначено невідповідності національного законодавства про звернення до публічної адміністрації цим уніфікованим європейським вимогам до управлінської сфери. Для вирішення констатованих проблем, інтенсифікації євроінтеграційних процесів у даній площині, дисертантом запропоновано низку актуальних правових та організаційно-правових заходів.

У підрозділі 5.3. *„Напрями удосконалення законодавства щодо юридичної відповідальності за вчинення деліктів у сфері звернень до публічної адміністрації”* окреслено положення основних доктринальних концепцій юридичної відповідальності. З ретроспективних позицій розкрито сутність юридичної відповідальності за вчинення проступків у сфері звернень до публічної адміністрації, у тому числі юридичні чинники, за наявності яких вона настає.

З урахуванням викладеного, диференційовано суб’єктів, до яких застосовується така відповідальність. Охарактеризовано юридичний склад проступків, що вчиняються у площині звернень до публічної адміністрації та класифіковано їх на види залежно від того яких правових актів порушені норми. Визначено поняття «проступок у сфері звернень до публічної адміністрації» як протиправне діяння (бездіяльність), яке порушує окремі правові норми, що регулюють суспільні зв’язки у сфері звернень до публічної адміністрації, та за вчинення якого законом передбачено юридичну відповідальність.

За результатами проведеного аналізу правового регулювання юридичної відповідальності за вчинення проступків у площині звернень у розрізі її видів (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової, матеріальної) констатовано істотні вади правового забезпечення означеної сфери. З метою їхнього усунення розроблено низку пропозицій до законів України: „Про звернення громадян”, „Про доступ до публічної інформації”, „Про адміністративні послуги”, „Про державну службу”; Кодексу України про адміністративні правопорушення; Кримінального кодексу України, реалізація яких не потребуватиме додаткових витрат із бюджету.

## ВИСНОВКИ

У дисертації комплексно, з позицій системного підходу, вирішено наукову проблему концептуалізації інституту звернень до публічної адміністрації у вітчизняній парадигмі адміністративного права та визначено на цій основі пріоритетні шляхи удосконалення законодавства за тематичним напрямом і діяльності публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення справ за зверненнями фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку. На основі проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, положень та рекомендацій основні з яких такі:

1. Проілюстровано, що концептуальне уявлення про інститут звернень до публічної адміністрації як адміністративно-правове явище до теперішнього часу сформовано не було. Не з'ясовувалися його зміст, архітектоніка у контексті нової адміністративно-правової доктрини, зорієнтованої на пріоритет прав і свобод людини перед потребами держави та модернізацію у проєвропейському напрямі системи державного управління у цілому. З огляду на викладене дослідження науково-практичних проблем інституту звернень до публічної адміністрації за відповідних трансформаційних процесів у адміністративно-правовій науці, адміністративно-процесуальному законодавстві та правозастосовній діяльності суб'єктів публічного адміністрування нині набуло особливо важливого значення.

2. Показано, що незважаючи на зростання кількості наукових розробок присвячених вивченню звернень в адміністративному порядку в межах окремих історичних етапів (Російська імперія, СРСР, Україна за часів незалежності) існує низка недоліків у предметній спрямованості таких наукових досліджень: певної відмежованості науки і практики; залишення поза увагою низки актуальних проблем інституту звернень до публічної адміністрації, у тому числі особливостей взаємозв'язку даного адміністративно-правового явища з іншими інститутами адміністративного права, вироблення узагальнених критеріїв оцінки ефективності роботи публічної адміністрації у напрямі вирішення порушених за зверненнями справ та інших. Має місце надмірна пріоритетність тематики права скарга, як правило, стосовно громадян, та малодослідженість інших видів звернень до публічної адміністрації (пропозицій, заяв, інформаційних запитів, запитів щодо роз'яснення законодавства).

З метою вирішення наведених проблем у площині адміністративно-правового регулювання інституту звернень до публічної адміністрації необхідно запровадити низку заходів науково-правового та організаційно-правового характеру: стимулювати вивчення в усіх можливих аспектах та із застосуванням широкого наукового інструментарію малодосліджених питань сфери звернень до публічної адміністрації, у тому числі на замовлення зацікавлених суб'єктів владних повноважень; організувати активне, системне, контрольоване впровадження наукових результатів тематичних наукових досліджень у законотворчу, правозастосовну, освітню сфери; розробити механізм імплементації в практичну площину на теренах України дієвих адміністративних процедур із зарубіжного законодавства про звернення до публічної адміністрації; вибудувати



інноваційну модель забезпечення ефективності діяльності публічної адміністрації щодо роботи з фізичними та юридичними особами, ключовими елементами якої повинні стати: цілісна система публічно-правових стандартів функціонування вітчизняної публічної адміністрації європейського рівня; комплекс цільових програм підвищення кваліфікації посадових осіб публічної адміністрації, які розглядають справи за зверненнями, і оптимальні критерії для оцінки якості такої діяльності; вироблення комплексу адміністративно-правових заходів триваючої дії, спрямованих на усунення причин виникнення деліктів у сфері звернень як з боку публічної адміністрації, так й ініціаторів звернень.

3. Встановлено, що історичні особливості організації державної влади, соціально-економічні умови на конкретних історичних етапах (Київська Русь, Галицько-Волинська держава, Велике князівство Литовське, Московія, Російська імперія, СРСР, Україна за часів незалежності) позначилися на розвитку інституту звернень до публічної адміністрації. Тому цей інститут виступає логічним відтворенням історичної парадигми відносин між державою, в особі уповноважених інституцій, та окремими фізичними та юридичними особами. Сучасний вимір інституту звернень до публічної адміністрації є результатом його трансформації шляхом набуття нових прогресивних властивостей на фазах еволюційних змін.

4. Обґрунтовано висновок, що звернення до публічної адміністрації є багатофункціональним правовим явищем: суб'єктивним правом; юридичною гарантією реалізації та захисту інших суб'єктивних прав і свобод; засобом комунікації: суспільство – публічна адміністрація, органи публічного адміністрування – соціум; юридичною гарантією законності у сфері функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; способом участі в управлінні державними справами, а також, з точки зору правового регулювання інститутом адміністративного права.

Звернення до публічної адміністрації класифікуються за такими критеріями: зміст (призначення), підстави їх ініціювання, суб'єкти права на звернення, зовнішній прояв у правовій матерії, кількісні показники. Серед них виокремлюються: за змістом (призначенням) пропозиції, заяви, скарги, інформаційні запити, запити щодо роз'яснення законодавства; за підставами їх ініціювання, ті які подаються у зв'язку з конкретними процесуальними та матеріальними обставинами (проаналізовані автором щодо кожного виду звернення); за суб'єктами права на звернення – звернення окремих фізичних та юридичних осіб, колективні звернення; за зовнішнім проявом у правовій матерії – усні та письмові; за кількістю звернень – разові та повторні.

5. Спираючись на етимологічну характеристику та генезу інституту звернень до публічної адміністрації автором розкрито його адміністративно-правову природу, у зв'язку з чим теоретично обґрунтовано, що інститут звернень до публічної адміністрації є спеціальним інститутом адміністративного права – відносно самостійною групою норм адміністративного права, що регулюють суспільні відносини у сфері звернень до публічної адміністрації за допомогою диспозитивного та імперативного методів адміністративного права.

Інститут звернень до публічної адміністрації є складним інститутом адміністративного права. Система його норм поділяється на рівнозначні відносно самостійні підсистеми (субінститути), що стосуються окремих різновидів звернень до публічної адміністрації (пропозицій, заяв, скарг, інформаційних запитів, запитів щодо роз'яснення законодавства), які характеризуються загальними (типовими) ознаками. Роль з'єднувальних засад у будові інституту звернень до публічної адміністрації відіграють спеціальні принципи: всезагальності, гарантованості, безоплатності, відкритості, обґрунтованості, ефективності, контролю та аналізу.

6. Визначено, що звернення до публічної адміністрації та породжувані ними адміністративні правовідносини мають тотожні об'єкти. Дана ситуація детермінується поведінкою ініціаторів звернень, що спрямована на задоволення певних потреб: одержання матеріальних чи нематеріальних благ, в яких вони зацікавлені. За таких обставин об'єкти звернень до публічної адміністрації знаходяться у взаємозв'язку як з породжуваними такими зверненнями правовідносинами, так і з поведінкою ініціаторів даних звернень.

Серед об'єктів звернень до публічної адміністрації за специфікою породжуваних останніми правовідносин, нами виокремлюються різновиди: участь в управлінні державними справами; отримання індивідуально визначеної інформації; набуття, реалізація, захист (оспорюваних чи неоспорюваних) визначених законом благ, що позначаються матеріальним чи нематеріальним характером.

7. Встановлено, що суб'єктами права на звернення до публічної адміністрації є фізичні та юридичні особи які не наділені владними повноваженнями, а також не знаходяться у підпорядкуванні публічної адміністрації. Ці особи набувають адміністративно-правового статусу суб'єктів звернень до публічної адміністрації з часу направлення своїх звернень уповноваженим адресатам (органам публічної адміністрації). Межі та зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів звернень до публічної адміністрації у порушених за їх ініціативами провадженнях є неоднаковими та визначаються видом ініційованого тою чи іншою особою звернення відповідного різновиду.

Поміж органів публічної адміністрації не існує окремої юридичної особи спеціалізованої на вирішенні звернень. Діяльність щодо розгляду звернень в адміністративному порядку цими суб'єктами влади здійснюється у межах головних завдань, які вони покликані здійснювати. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації у провадженнях, порушених за зверненнями до публічної адміністрації, охоплює три блоки: цільовий, структурно-організаційний, компетенційний.

Аналіз стану забезпечення діяльності у сфері звернень до публічної адміністрації змушує констатувати наявність широкого спектру проблем правового та організаційно-правового характеру. З метою їхнього вирішення необхідно: впровадити типізацію загальних функцій публічної адміністрації на рівні законів України „Про Кабінет Міністрів України”, „Про центральні органи виконавчої влади”, „Про місцеве самоврядування”, а також такого підзаконного акта як Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального

органу виконавчої влади, положень міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, серед яких передбачити діяльність щодо розгляду та вирішення звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації (у тому числі надання адміністративних послуг); систематизувати та конкретизувати адміністративно-процедурне законодавство за тематичним напрямом на рівні, який відповідає європейським стандартам; узгодити спеціальне законодавство, що стосується сфери звернень до публічної адміністрації, з відповідним загальним адміністративно-процедурним законодавством; наділити окремі підрозділи органів публічної адміністрації незалежно від градаційного рівня: спеціальними функціями щодо розгляду усіх різновидів звернень (пропозицій, заяв, скарг, інформаційних запитів, запитів щодо роз'яснення законодавства) як фізичних, так і юридичних осіб, створивши так звані «універсами» відповідних послуг, а також функцією забезпечення постійного внутрішнього контролю за організацією та якістю роботи структурних одиниць щодо звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації; регламентувати в нормативному порядку єдині для усіх органів публічної адміністрації адміністративні процедури і стандарти якості внутрішньої організаційно-правової роботи зі зверненнями фізичних та юридичних осіб; підвищувати професійний рівень державних службовців, зокрема, у площині розгляду та вирішення звернень: через здійснення професійного, у тому числі дистанційного навчання, як того вимагає Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004; обмін досвідом у розв'язанні проблемних питань, які постають при розгляді та вирішенні звернень; впровадження новітніх інформаційних технологій тощо.

8. З'ясовано, що провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації є врегульованою адміністративно-процесуальними нормами діяльністю публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення справ порушених за зверненнями фізичних та юридичних осіб.

Серед таких проваджень за ознакою відсутності або наявності конфлікту виокремлюються провадження за пропозиціями, заявами, інформаційними запитами, запитами щодо роз'яснення законодавства та провадження за скаргами відповідно. Структурно дані провадження є системою відносно відокремлених частин (процесуальних стадій, етапів, дій), що у чіткій послідовності функціонально взаємодіють між собою, чим забезпечують внутрішню узгодженість змісту даної адміністративно-процесуальної діяльності.

У межах цих проваджень виділяються процесуальні стадії: порушення справи; розгляд справи; винесення рішення у справі; оскарження рішення у справі, виконання рішення у справі. Стадії оскарження та виконання рішення у справі мають факультативний характер, тому що необхідність у них виникає не завжди.

9. Наразі в Україні адміністративно-процесуальне законодавство, норми якого регулюють взаємодію публічної адміністрації з суб'єктами, ненаділеними владними повноваженнями, характеризується системними недоліками, серед яких: протиріччя окремих положень нормативно-правових актів, що обумовлюються недостатньою систематизованістю нормативного матеріалу, неповнотою

регуляторного охоплення суспільних зв'язків, застарілістю змісту деяких правових актів тощо.

Усунути вказані недоліки можливо, зокрема, в результаті систематизації адміністративно-процесуального законодавства в єдиному нормативному акті. З метою забезпечення ефективного здійснення кроків у даному напрямі доцільно взяти до уваги необхідність: розширення предмету регулювання майбутнього законодавчого акта про адміністративну процедуру, в тому числі, за рахунок регламентування порядку вирішення справ, порушених за пропозиціями та запитами щодо роз'яснення законодавства; впорядкування відносин у сфері укладання адміністративних договорів і надання адміністративних послуг; приділення належної уваги спрощеному порядку окремих адміністративних проваджень та визначенню широко вживаних понять у майбутньому законодавчому акті; конкретизації процедур проведення особистого прийому та узагальнення, аналізу інформації за результатами вирішення справ, порушених за зверненнями до публічної адміністрації.

10. Доведено, що механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації – це система взаємопов'язаних елементів (засобів) адміністративно-правового регулювання, за допомогою яких право на звернення до публічної адміністрації втілюється в дійсність.

Основними (органічними) складовими цього механізму є правові норми, що визначають право на звернення до публічної адміністрації та порядок його реалізації на практиці; правовідносини, у межах яких реалізовується дане право; акти реалізації такого права, формою вираження яких є поведінка учасників правовідносин, породжених відповідними зверненнями.

Додатковими складовими вказаного механізму є акти індивідуальної дії органів публічної адміністрації, які ними приймаються у межах справ, порушених за зверненнями; акти тлумачення особливостей змісту та порядку реалізації права на звернення до публічної адміністрації; правосвідомість та правова культура учасників адміністративних правовідносин у сфері звернень до публічної адміністрації.

У межах органічних складових механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації з динамічної точки зору має місце наступна причинно-функціональна лінія зв'язку: адміністративно-правові норми – юридично значуща соціальна ситуація – юридичний факт (звернення до публічної адміністрації) – адміністративно-правові відносини. Кожна із складових даного ланцюга є передумовою для юридичної взаємодії наступних елементів. У свою чергу, акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації у своїй взаємопов'язаній, скоординованій, упорядкованій сукупності є формою зовнішнього прояву фактичної реалізації права на звернення до публічної адміністрації як процесу в дійсності.

11. Обґрунтовано, що міжнародна система захисту права на звернення до публічної адміністрації є системою міжнародно-правових засобів, спрямованих на поновлення права на звернення до публічної адміністрації: міжнародно-правових

документів щодо захисту права на звернення до публічної адміністрації, міжнародних інституцій з питань захисту такого права, рішень міжнародних судів, у частині тлумачення правозахисних норм міжнародного права.

У міжнародних договорах про права, учасницею яких є Україна, право на звернення в адміністративному порядку безпосередньо не закріплено. Тому є необхідність ратифікувати на території України Декларацію про право і обов'язок окремих осіб, груп та органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи, прийняту резолюцією 53/144 Генеральної Асамблеї від 9 грудня 1998 року, де вказане право деклароване на міжнародному рівні.

З метою широкого впровадження міжнародних механізмів захисту права на звернення до публічної адміністрації у вітчизняну практику публічного адміністрування необхідно вжити низку заходів, спрямованих на забезпечення постійної поінформованості громадян про правозахисні інституції міжнародного рівня (Комітет ООН з прав людини та Європейський Суд з прав людини) та правила оформлення індивідуальних звернень до цих адресатів; активізацію діяльності правозахисних організацій загальнодержавного та місцевого рівнів у напрямі надання практичної допомоги громадянам у правозахисній сфері; стимулювання співпраці вітчизняних правозахисних організацій у вказаній сфері з міжнародними неурядовими організаціями; спонукання здійснення наукових розробок та проведення навчань з питань правозахисту тощо.

12. На основі проведеного аналізу вітчизняного законодавства про звернення до публічної адміністрації встановлено, що воно не повною мірою відповідає європейським вимогам до управлінської сфери (основним принципам належного урядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність, узгодженість). Серед недоліків нормативно-правового забезпечення у сфері звернень до публічної адміністрації мають місце: несформованість чіткої процедури взаємодії публічної адміністрації з ініціаторами звернень в адміністративному порядку з причин надмірної абстрактності та неузгодженості низки нормативних положень за тематичним напрямом; неунормованість на законодавчому рівні порядку віднесення суб'єктами владних повноважень відомостей до інформації з обмеженим доступом; низька ефективність механізму юридичної відповідальності посадових осіб публічної адміністрації за незаконні дії та/або бездіяльність, прийняті рішення, завдану шкоду, у тому числі в процесі вирішення справ за зверненнями.

Першочерговими кроками у напрямі вирішення даних проблем мають стати: перегляд чинного спеціального законодавства з метою його узгодження між собою та з європейськими принципами належного урядування; прийняття загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру; поступове та наполегливе впровадження декларованих законами, що регулюють відносини у сфері звернень до публічної адміністрації, прогресивних нововведень організаційно-правового характеру; посилення контролю з боку уповноважених представників держави та громадськості за ефективністю діяльності публічної адміністрації у справах за зверненнями приватних осіб за допомогою заходів оприлюднення інформації про

результати такої діяльності, моніторингу, перевірок, нагляду; підвищення якості надання адміністративних послуг; посилення юридичної відповідальності державних службовців та конкретизації юридичних механізмів її реалізації.

13. На основі вивчення стану правового регулювання юридичної відповідальності за вчинення деліктів у сфері звернень до публічної адміністрації констатовано низку вад правового забезпечення: значна кількість правових норм має відсильний характер; інші, до яких відсилає законодавець, розпорошені в численних нормативно-правових актах (їх зміст не завжди чіткий, в окремих випадках не охоплює проступки ініціаторів звернень означеного різновиду або суб'єктів владних повноважень, уповноважених розглядати такі звернення в адміністративному порядку тощо).

Для вирішення окреслених проблем доцільно внести деякі зміни та доповнення до низки правових актів. Зокрема, у засадничих положеннях законів України „Про звернення громадян”, „Про доступ до публічної інформації”, „Про адміністративні послуги”, „Про державну службу” за необхідністю у відповідній частині визначити повний перелік різновидів такої відповідальності, осіб, до яких вона застосовується, випадків її настання.

З метою забезпечення пропорційного співвідношення дисциплінарних проступків зі ступенем вини посадових осіб, які їх вчинили (у даному випадку в площині звернень до публічної адміністрації), делікти, визначені у Законі України „Про державну службу” (ст. 67) доцільно диференціювати за ступенем тяжкості на: дуже грубі, грубі, незначні. За аналогічним критерієм, ступенем тяжкості обмежень, що застосовуються до порушника трудової дисципліни, доцільно класифікувати й дисциплінарні стягнення, визначені законодавцем у Законі України „Про державну службу” на: дуже суворі, суворі, несуворі відповідно.

Крім того, видається необхідним доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 212-3) у частині розширення переліку підстав притягнення до адміністративної відповідальності (не тільки за порушення законів України „Про звернення громадян”, „Про доступ до публічної інформації”, а й нормативних положень інших законодавчих актів, що регулюють відносини у сфері звернень в адміністративному порядку), а також кола осіб, які притягаються до такої адміністративної відповідальності (за рахунок ініціаторів звернень означеного різновиду). Крім того, для забезпечення дієвості ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення на практиці, до переліку осіб, які уповноважені складати протоколи про адміністративні делікти, згідно із ст. 255 Кодексу необхідно включити посадових осіб, уповноважених законом здійснювати контроль за дотриманням законодавства щодо звернень.

Потребує доповнення Кримінальний кодекс України правовою нормою про кримінальну відповідальність за створення штучних перешкод у реалізації права на звернення до публічної адміністрації.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Каменська Н.П. Правові засади інституту звернень до публічної адміністрації: монографія. Київ: Талком, 2017. 340 с.
2. Каменська Н.П. Європейські стандарти діяльності адміністративних органів у взаємовідносинах з фізичними та юридичними особами: проблеми запровадження у національному законодавстві. *Право та управління*. 2010. Вип. 1. С. 81–87. URL: [http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/prtup/2010\\_1/zmist.html](http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/prtup/2010_1/zmist.html).
3. Каменська Н.П. Реалізація права на доступ до публічної інформації за інформаційними запитами. *Інформація і право*. 2011. № 3 (3). С. 64–69.
4. Каменська Н.П. Інститут звернень до публічної адміністрації: поняття та характерні особливості. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія „Право”. 2012. № 2 (6). С. 1–12. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12knptko.pdf>.
5. Берлач А.І. Каменська Н.П. Види звернень до публічної адміністрації: теоретичний та практичний аспекти. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1. Ч. I. С. 35–40 (особистий внесок здобувача: розроблення класифікації звернень до публічної адміністрації за змістом (призначенням)).
6. Каменська Н.П. *Сутність системи права та її складових: історико-правовий аспект*. Південноукраїнський правничий часопис. 2012. № 2. С. 268–272.
7. Каменська Н.П. Інститути права та їх об’єднання: теоретичні проблеми. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія „Право”. 2012. Вип. 19. С. 46–49.
8. Каменська Н.П. Історія розвитку інституту звернень до публічної адміністрації на українських землях. *Право України*. 2013. № 6. С. 276–281.
9. Каменська Н.П. Інститут звернень до публічної адміністрації: окремі питання історіографії досліджень в адміністративно-правовій доктрині. *Підприємництво, господарство і право*. 2013. № 6 (210). С. 76–79.
10. Каменська Н.П. Міжнародна система захисту права на звернення до публічної адміністрації: деякі особливості складових. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 2 (8). С. 95–101. (Публікація у журналі прирівнюється до закордонної: п.п. 2.1, 2.2 наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України „Про опублікування результатів дисертацій на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук” від 17 жовтня 2012 р. № 1112).
11. Каменська Н.П. Суб’єкти адміністративного права: аналітичні роздуми до дискусії. *Електронне наукове видання „Юридичний науковий електронний журнал”*. 2014. № 5. С. 65–68. URL: [http://lsej.org.ua/5\\_2014/19.pdf](http://lsej.org.ua/5_2014/19.pdf).
12. Каменська Н.П. Класифікація звернень до публічної адміністрації за змістом (призначенням): дискусійні питання. *Юридична Україна*. 2014. № 9 (141). С. 10–13.

13. Каменська Н.П. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації як суб'єкта розгляду та вирішення звернень. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2014. № 4 (67). С. 3–11.

14. Каменская Н.П. Субъекты права на обращения к публичной администрации: актуальные проблемы административных прав и обязанностей. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 76–80.

15. Каменська Н.П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29–31.

16. Каменська Н.П. Об'єкти звернень до публічної адміністрації: актуальні теоретичні питання. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 1. С. 42–46.

17. Каменська Н.П. Механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації: теоретико-правовий аспект. *Право України*. 2016. № 9. С. 46–52.

18. Каменська Н.П. Класифікація адміністративно-правових норм механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації: динамічний погляд на проблему. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 127–131.

19. Каменська Н.П. Звернення до публічної адміністрації. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 6 (89). С. 85–96.

20. Каменська Н.П. Акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації: функціонально-правовий аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2 (252). С. 131–135.

21. Каменська Н.П. Провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації: актуальні теоретичні узагальнення. *Електронне наукове видання „Юридичний науковий електронний журнал”*. 2017. № 2. С. 73–76. URL: [http://lsey.org.ua/2\\_2017/23.pdf](http://lsey.org.ua/2_2017/23.pdf).

22. Каменська Н.П. Класифікація строків в провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 2. Т. 1. С. 69–72.

23. Каменська Н.П. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про звернення до публічної адміністрації: актуальні проблеми правового регулювання. *Приватне та публічне право*. 2017. № 4. С. 87–90.

24. Каменская Н.П. Производство по делам об обращениях в органы публичной администрации в структуре административного процесса Украины. *Административное право и процесс*. 2011. № 1. С. 54–57.

25. Каменская Н.П. Европейские принципы надлежащего управления как вектор усовершенствования законодательства Украины об обращениях: сравнительно-аналитический очерк. *Международный научно-практический правовой журнал „Закон и жизнь”*. 2013. № 82 (260). С. 193–197.

26. Kamenskaya N.P. Conceptual approaches for understanding the objects of legal relationships: updated opinion for solving the problem. *Justice and Law*. 2015. № 1 (44). С. 44–49.



27. Каменская Н.П. К вопросу об особенностях производств по делам об обращениях к публичной администрации в Украине. *Научный вестник Академии Полиции*. 2017. № 1. С. 85–90.

28. Каменська Н.П. Міжнародна система захисту прав людини: деякі проблеми інтерпретації дефініції. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2014. № 1 (6). С. 261–265.

29. Kamenskaya N.P. To the issue about the subjects of the right to apply to the public administration. *Scientific journal „The progressive researches „Science & genesis”*. 2015. № 1. P. 124–126.

### Праці апробаційного характеру:

30. Каменська Н.П. Проблемні питання законодавчої регламентації процедури розгляду та вирішення справ за зверненнями до публічної адміністрації. *Напрями вдосконалення правового регулювання суспільних відносин: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 27–28 грудня 2011 р.). К. 2011. Т. 2. С. 26–28.

31. Каменська Н.П. Деякі проблемні питання правового регулювання проваджень у справах за адміністративними зверненнями до публічної адміністрації. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 12–13 квітня 2012 р.). Х. 2012. Т. 2. С. 42–43.

32. Каменська Н.П. Актуальні питання класифікації звернень до публічної адміністрації. *Публічне адміністрування в сучасних умовах: матеріали VII науково-практичного семінару* (м. Київ, 24 травня 2012 р.). К. 2012. С. 87–90.

33. Каменська Н.П. Елементи системи права: деякі актуальні питання. *Правова система України в умовах державних реформаційних процесів сьогодення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ужгород, 26–27 жовтня 2012 р.). Х. 2012. С. 19–20.

34. Каменская Н.П. О некоторых проблемных вопросах системы права. *Современные направления развития государства и права: материалы международной научно-практической конференции* (г. Москва, 26–27 октября 2012 г.). М. 2012. С. 34–38.

35. Каменська Н.П. Поняття „система права”: теоретичний аспект. *Теорія і практика сучасної правотворчої та правозастосовної діяльності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 9–10 листопада 2012 р.). Х. 2012. Т. 1. С. 16–18.

36. Каменська Н.П. До питання про об’єднання інститутів права. *Формування правової держави в Україні: проблеми та реалії: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Запоріжжя, 23–24 листопада 2012 р.). З. 2012. Ч. I. С. 16–18.

37. Каменська Н.П. Про структуру інституту звернень до публічної адміністрації. *Актуальні досягнення юридичної науки в XXI столітті: матеріали*

міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 30 листопада – 1 грудня 2012 р.). Л. 2012. Ч. I. С. 58–60.

38. Каменская Н.П. Формирование института обращений в публичную администрацию на землях Украины во времена Московии, Российской империи. *Развитие институциональной структуры правового государства в современных условиях*: материалы международной конференции (г. Санкт-Петербург, 23 февраля 2013 г.). Санкт-Петербург. 2013, С. 8–10.

39. Каменська Н.П. Ретроспективний погляд на генезис інституту звернень до публічної адміністрації. *Перспективні напрями розвитку сучасної юридическої науки*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (г. Симферополь, 16–17 марта 2013 г.). Симферополь. 2013. С. 76–78.

40. Каменська Н.П. Особливості становлення інституту звернень до публічної адміністрації на теренах України: періоди радянської влади та незалежності. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави*: матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 20–21 березня 2013 р.). К. 2013. С. 152–153.

41. Каменська Н.П. Аналіз наукових розробок, що стосуються інституту звернень до публічної адміністрації. *Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Херсон, 26–27 квітня 2013 р.). Херсон. 2013. С. 218–220.

42. Каменская Н.П. Некоторые проблемы несоответствия законодательства Украины об обращениях в публичную администрацию европейским принципам: «открытость» и «участие». *Вопросы современной юриспруденции*: материалы XXVII международной заочной научно-практической конференции (г. Новосибирск, 31 июля 2013 г.). Новосибирск. 2013. С. 7–13.

43. Каменская Н.П. Несоответствия законодательства Украины об обращениях в публичную администрацию европейским принципам: „подотчетность”, „эффективность”, „согласованность”. *Наука и общество: продуктивные пути реакции на современные вызовы*: материалы международной конференции (г. Донецк, 14 декабря 2013 г.). Д. 2013. С. 47–51.

44. Каменська Н.П. Місце і роль європейських принципів належного урядування в національному законодавстві про звернення. *65-річчя загальної декларації прав людини: дотримання прав людини – пріоритет держави та суспільства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 27–28 грудня 2013 р.). Херсон. 2013. С. 138–141.

45. Каменська Н.П. Актуальні питання захисту прав людини в Україні: міжнародний та адміністративно-правовий аспекти. *Перспективи розвитку науково-практичних досліджень у сфері гуманітарних та суспільних наук*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 31 березня 2014 р.). К. 2014. С. 43–47.

46. Каменська Н.П. Міжнародна система захисту прав людини: окрема думка щодо конструювання визначення. *Право і держава сучасної України: проблеми*

*розвитку і взаємодії*: тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 18–19 квітня 2014 р.). Запоріжжя. 2014. С. 299–302.

47. Каменська Н.П. Складові міжнародної системи захисту права на звернення до публічної адміністрації: Комітет ООН з прав людини, Європейський суд з прав людини, рішення міжнародних судів. *Factors of legal progress. Science and practice: International scientific congress* (Basel, 16 May 2014). Basel. 2014. P. 54–57.

48. Каменская Н.П. Доступ к публичной информации: проблемные вопросы законодательной регламентации. *Административное право и процесс: история, современность, перспективы развития: тезисы докладов международной дистанционной научно-практической конференции* (г. Москва–Запорожье). Москва–Запорожье. 2014. С.130–132.

49. Kamenskaya N.P. Complaints and appeals addressed to the public administration in Ukraine: features of content and destination. 2014. *Legal scientific community: The international scientific legal congress* (Budapest, 30 October 2014). Budapest. 2014. P. 93–99.

50. Каменська Н.П. Класифікація звернень в адміністративному порядку в радянський період. *II літні наукові читання: збірник статей* (м. Київ, 30 серпня 2014 р.). К. 2014. С. 48–51.

51. Kamenskaya N.P. Appeal to the public administration as a law-forming legal facts. *Právna veda a prax v tret'om tisícročí: zbornic prispěvkov z medzinarodnej vedeckej konferencie* (Kosice, 27–28 februar 2015). Kosice. 2015. S.120–122.

52. Каменська Н.П. Запити на інформацію та запити щодо роз'яснення законодавства: актуальні теоретико-правові аспекти. *Правова реформа в сучасних умовах: досягнення і перспективи: матеріали VI міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 26 лютого 2016 р.). Тернопіль. 2016. Т.1. С. 162–164.

53. Каменська Н.П. Особливості впливу юридичних фактів на динаміку адміністративно-правових відносин механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. *Развитие науки в XXI веке: сборник статей научно-информационного центра „Знание” по материалам XIX международной заочной научно-практической конференции* (г. Харьков, 14 ноября 2016 г.). Х. 2016. С. 145–149.

54. Каменська Н.П. Акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації: детермінуючі риси. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.:* тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 27–28 січня 2017 р.). Запоріжжя. 2017. С. 118–121.

55. Каменська Н.П. Загальні та спеціальні строки в законодавстві про звернення до публічної адміністрації. *Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Одеса, 7 квітня 2017 р.). Одеса. 2017. С. 154–157.

56. Каменська Н.П. Провадження в справах за зверненнями до публічної адміністрації: окремі проблеми структури та правової регламентації. *Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог*

*Європейського союзу: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Херсон, 2–3 червня 2017 р.). Херсон. 2017. С. 102–106.*

## АНОТАЦІЯ

**Каменська Н.П. Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика.** – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Університет державної фіскальної служби України. – Ірпінь, 2018.

Дисертація присвячена дослідженню теоретичних і прикладних аспектів інституту звернень до публічної адміністрації. Згідно із поставленою метою сформовано комплексний підхід до вирішення проблеми концептуалізації інституту звернень до публічної адміністрації у вітчизняній парадигмі адміністративного права. На цій основі визначено пріоритетні шляхи удосконалення законодавства за тематичним напрямом і діяльності публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення справ за зверненнями фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку.

Розкрито теоретико-правові засади даного інституту адміністративного права, у тому числі соціально-правову сутність звернень до публічної адміністрації. Охарактеризовано адміністративно-правові відносини, що складаються в означеній площині, а також особливості проваджень у справах порушених за вказаними зверненнями. Висвітлено специфіку механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації.

Окреслено перспективи розвитку досліджуваного інституту крізь призму міжнародної системи захисту права на звернення до публічної адміністрації. Доведено необхідність адаптації законодавства щодо звернень до публічної адміністрації до основних європейських принципів належного урядування. Розроблено комплекс пропозицій, спрямованих на удосконалення законодавства щодо юридичної відповідальності за вчинення деліктів у цій сфері.

**Ключові слова:** *інститут права, звернення, заява, скарга, пропозиція, інформаційний запит, запит щодо роз'яснення законодавства, публічна адміністрація, адміністративний процес, провадження.*

## АННОТАЦИЯ

**Каменская Н.П. Институт обращений к публичной администрации: теория и практика.** – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Университет государственной фискальной службы Украины. – Ирпень, 2018.

Диссертация посвящена исследованию теоретических и прикладных аспектов института обращений к публичной администрации. Согласно поставленной цели сформирован комплексный подход к решению проблемы концептуализации института обращений к публичной администрации в отечественной парадигме административного права. На этой основе определены приоритетные пути совершенствования законодательства по тематическому направлению и деятельности публичной администрации по рассмотрению и разрешению дел по обращениям физических и юридических лиц в административном порядке.

Раскрыты теоретико-правовые основы данного института административного права, в том числе социально-правовая сущность обращений к публичной администрации. Охарактеризованы административно-правовые отношения, складывающиеся в указанной плоскости, а также особенности производства по делам, которые возбуждены по указанным обращениям. Освещена специфика механизма административно-правового регулирования реализации права на обращение в публичную администрацию.

Определены перспективы развития исследуемого института с точки зрения международной системы защиты права на обращение к публичной администрации. Доказана необходимость адаптации законодательства об обращении к публичной администрации к основным европейским принципам надлежащего управления. Разработан комплекс предложений, направленных на совершенствование законодательства о юридической ответственности за совершение деликтов в этой сфере.

**Ключевые слова:** *институт права, обращение, заявление, жалоба, предложение, информационный запрос, запрос о разъяснении законодательства, публичная администрация, административный процесс, производство.*

## ANNOTATION

**Kamenskaya N.P. Institute of appeals to public administration: theory and practice.** – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

Thesis for the degree of Doctor of Law in specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; financial law, information law. – University of the State Fiscal Service of Ukraine. – Irpin, 2018.

The thesis is devoted to the research of theoretical and applied aspects of the institute of appeals to public administration. According to the set goal, a comprehensive approach to the solution of the problem of conceptualization of the institution of appeals to public administration in the domestic paradigm of administrative law was formed. On this basis, there are identified the priority ways of improving the legislation on the thematic area and the activities of the public administration to review and resolve cases on the appeals of individuals and legal entities in an administrative manner.

The theoretical and legal foundations of this institution of administrative law, including the social and legal essence of appeals to public administration, are disclosed. Are determined actual problems of scientific and legal support of the specified

administrative and legal phenomenon, tendencies of its development and formation in the legislation. Is clarified the essence of appeals to public administration as a multifunctional legal phenomenon from the point of view of: administrative and legal relations, legal facts, administrative procedure. The general (typical) features of these initiatives are determined administratively and they are systematized according to the criteria: content (purpose), the grounds for their initiation, subjects of the right to appeal, external manifestation in legal matter, quantitative indicators. By analogy with complaints on legal grounds, applications to the public administration for general and special applications have been classified. Is proved the need for a generalized legalization of varieties of appeals to the public administration (proposals, applications, complaints, information requests, requests for clarification of legislation). In the context of the stated above, the administrative and legal nature of the institution of appeals to public administration is defined and it is proved that this legal phenomenon is a special, complex institution of administrative law. Is formulated the definition of the concept of „the institution of appeals to public administration”.

The specific features of the administrative and legal relations of the sphere of appeals to the public administration are substantiated theoretically, through the prism of the correlation of legal facts and the legal consequences determined by them, the content of their objects is revealed. The administrative-legal status of the parties to administrative-legal relations developing in this area is characterized: initiators of appeals to the public administration (individuals and legal entities not vested with power and not in official relations with the addressees of the appeals they initiate) and subjects of consideration of such appeals (authorized bodies of public administration). The specific features of this status are disclosed through the principles of the Resolution of the Committee of Ministers of the Council of Europe of September 28, 1977 (77) 31 „On the protection of a person with regard to acts of administrative bodies”.

It was ascertained that there is no separate person between the bodies of public administration specialized in considering appeals. Activities to consider appeals administratively by these subjects of power are carried out within the main tasks that they are called upon to implement. Particular attention is paid to the problems of legal and organizational and legal support of activities in the field of appeals to the public administration in connection with this, have been made a number of proposals, recommendations aimed at their solution.

The conceptual bases and peculiarities of the proceedings in cases of appeals to the public administration are analyzed. Among such production facilities, on the basis of absence or presence of conflict, there were allotted proceedings on proposals, applications, information requests, requests for clarification of legislation, and also on complaints, respectively. The problems of systematization of the administrative and procedural legislation on appeals to the public administration are clarified and ways of their solution are determined.

Is highlighted the specificity of the mechanism of administrative and legal regulation of the realization of the right to appeal in public administration. From the dynamic point of view, its main (organic) components are thoroughly characterized: the legal norms that determine the right to appeal to the public administration and the

procedure for its implementation in practice; legal relations in the framework of which this right is realized, acts of the realization of such right by the form of expression of which is the behavior of participants in legal relations generated by relevant appeals.

Are defined prospects for the development of the institution of administrative law from the point of view of the international system of protection of the right to appeal in public administration. A number of measures have been proposed to introduce (popularize) international mechanisms for the protection of human rights, including the need for the ratification in Ukraine of the Declaration on the Rights and Responsibilities of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms adopted by General Assembly resolution 53/144 Assembly of the United Nations of December 9, 1998. It has been proved necessary to adapt the legislation on appeals to public administration to indirect European principles of good governance (openness, participation accountability, effectiveness, coherence). A set of proposals on amending the laws of Ukraine „on citizens' applications”, „on access to public administration”, „on administrative services”, „on public service”, as well as the Code of Ukraine on Administrative Offenses and the Criminal Code of Ukraine aimed at improving legislation on legal liability for the commission of torts in this area.

**Keywords:** *institute of law, appeal, application, complaint, proposal, information request, request for clarification of legislation, public administration, administrative process, production.*