

## МЕХАНІЗМ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН СЛУЖБОЮ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

### MECHANISM OF EXAMINING CITIZENS' APPEALS BY THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE

Котляревська Г.М., доцент кафедри  
теорії держави і права та конституційного права

*Приватне акціонерне товариство*

*«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

Статтю присвячено дослідженню механізму розгляду та вирішення звернень громадян органами Служби безпеки України (їх посадовими особами). Визначено поняття та виокремлено ознаки механізму звернень громадян до органів Служби безпеки України. Приділено окремої уваги висвітленню питання правового регулювання порядку подання, розгляду і вирішення заяв, скарг, пропозицій чи клопотань до органів Служби безпеки України.

Визначено, що звернення громадян до органів Служби безпеки України – це обов'язкове для розгляду та вирішення волевиявлення окремого громадянина (або групи осіб), що виражається у формі письмової або усної заяви, пропозиції, скарги чи клопотання, оформленої у відповідності до визначених законодавством вимог та адресованої органам Служби безпеки України, їх посадовим чи службовим особам щодо реалізації наданих прав, свобод та законних інтересів. З'ясовано, що юридичні особи позбавлені загального права на звернення до органів Служби безпеки України, що з урахуванням оперативності відповідної процедури, обмежує їх можливість захищати свої права у сфері публічного управління.

Встановлено, що за своїм змістом механізм звернень громадян до органів Служби безпеки України є комплексним організаційним утворенням, який складається з таких елементів, як: 1) суб'єкти процедури звернення; 2) об'єкт звернення; 3) вимоги до оформлення звернень; 4) методика розгляду та вирішення звернень громадян; 5) процедура розгляду та вирішення звернень громадян.

Виокремлено такі методи розгляду та вирішення звернень громадян, як: контроль, спостереження, опитування, аналіз конкретних ситуацій, анкетування, парне оцінювання, вільна коефіцієнтна оцінка. Визначено, що на теперішній час чіткого законодавчого закріплення методики вирішення звернень громадян немає, що зумовлює виникнення проблем під час їх розгляду по суті та надання обґрунтованої відповіді.

З'ясовано, що внутрішня структура процедури розгляду звернень громадян органами Служби безпеки України, містить такі стадії: 1) стадія підготовки до розгляду звернення громадян; 2) стадія розгляду звернень громадян по суті; 3) стадія прийняття рішення; 4) стадія оскарження рішення; 5) стадія виконання рішення.

**Ключові слова:** звернення громадян, скарга, органи Служби безпеки України, захист прав і свобод людини та громадянина, процедура розгляду звернень громадян.

The article is devoted to the study of the mechanism of examining and settlement of citizens' appeals by the Security Service of Ukraine (by its officials). It has defined the concept and marked the features of the mechanism of citizens' appeals to authorities of the Security Service of Ukraine. Special attention has been drawn to covering the issue of legal regulation of the procedure for submission, examination and settlement of applications, complaints, proposals or petitions to authorities of the Security Service of Ukraine.

The author has stated that citizens' appeals to authorities of the Security Service of Ukraine is the will of an individual citizen (or a group of people) obligatory for consideration and solution which is expressed in the form of a written or oral application, proposal, complaint or petition executed according to the statutory requirements and addressed to the authorities of the Security Service of Ukraine, their officers or officials concerning the exercise of granted rights, freedoms and legitimate interests. It has been clarified that legal entities are deprived of the right to appeal to the authorities of the Security Service of Ukraine that, taking into account the promptness of the relevant procedure, limits their opportunities to protect their rights in the field of the public administration.

The article has established that in its content, the mechanism of citizens' appeals to the authorities of the Security Service of Ukraine is a complex integrated formation which consists of the following elements: 1) entities of application procedure; 2) a requester; 3) requirements for the execution of appeals; 4) methodology of examining and settling citizens' appeals; 5) a procedure of examining and settling citizens' appeals.

Such methods of examining and settling citizens' appeals as control, supervision, interview, analysis of particular situations, questionnaire survey, man-to-man rating, free ration analysis have been outlined. The research has confirmed that today, there is a lack of a well-managed legislative consolidation of the methodology of dealing with citizens' appeals that causes problems during their examination on the merits and provision of a reasoned response.

It has been found out that the internal structure of the procedure of examination of citizens' appeals by the authorities of the Security Service of Ukraine has the following stages: 1) a stage of preparation of citizens' appeals for examination; 2) a stage of the examination of citizens' appeals on the merits; 3) a stage of decision making; 4) a stage of challenging a decision; 5) a stage of decision execution.

**Key words:** citizens' appeals, complaint, authorities of Security Service of Ukraine, protection of human and civil rights and freedoms, examination procedure for citizens' appeals.

**Актуальність теми дослідження.** Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, адаптація чинного законодавства до міжнародних стандартів, формування громадянського суспільства сприяють вдосконаленню механізму захисту конституційного права громадян щодо звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Більше того, впровадження «людно-центричної» моделі побудови держави обумовлює те, що органи державної влади повинні більшою мірою забезпечувати та обслуговувати суспільство і значно менше ним «управляти».

Взаємодія органів державної влади з громадянами внаслідок їх звернень у формі подання заяв, скарг, про-

позицій та клопотань у сучасних умовах набуває актуальності і в зв'язку із тим, що у цьому процесі відбувається узгодження інтересів громадян і держави. Як уявляється, звернення громадян, будучи суб'єктивним конституційним правом, є формою участі в управлінні державними справами, способом захисту та поновлення порушеного права чи законного інтересу особи, джерелом інформації про ефективність та результативність функціонування суб'єктів владних повноважень і рівня довіри до них. При цьому, особливості адресата звернення, поряд зі змістом такого звернення, впливають на зміст останнього.

Прояв зазначеного можемо спостерігати під час аналізу нормативно-правових актів, які регулюють порядок

звернення громадян до Служби безпеки України. Такі особливості обґрунтовуються спеціальним адміністративно-правовим статусом вказаного державного органу особливою призначенням з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України шляхом захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці тощо. Визначена специфіка компетенції органів Служби безпеки України обумовлює те, що вони розглядають звернення громадян по суті, коли вони містять інформацію щодо прямого порушення правових приписів. А отже, теоретична та практична значимість проведеного дослідження не викликає сумнівів.

**Ступінь розробленості проблеми.** Суттєвий науковий внесок у розробку та дослідження загальних засад розгляду звернень громадян було зроблено такими вченими-адміністративістами, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Гіунова, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, Р.А. Калужний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушко, А.М. Новицький, В.Г. Перепелюк, В.С. Цимбалюк, Ю.С. Шемшученко та ін.

У той же час, значна кількість проблемних питань діяльності окремих органів державної влади, зокрема і Служби безпеки України, щодо розгляду та вирішення звернень громадян, визначення змісту та особливостей такої діяльності, залишається невирішеною, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

**Метою статті** є дослідження поняття, змісту та правового регулювання механізму розгляду та вирішення звернень громадян Службою безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Порядок розгляду та вирішення звернень громадян органами Служби безпеки України встановлюється та регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, до яких належать: Конституція України (очевидним є те, що Конституція не може безпосередньо регулювати діяльність усіх органів державної влади, зокрема і органів Служби безпеки України, щодо розгляду та вирішення звернень громадян, проте вона закріплює загальні засади такої діяльності, насамперед, мова йде про: ст. 38 «...право громадян брати участь в управлінні державними справами» та ст. 40 «всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів...» Конституції України [4]), Закон України «Про звернення громадян» [8], Закон України «Про Службу безпеки України» [10], Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [9], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Єдину систему опрацювання звернень» [5], Наказ Центрального управління Служби безпеки України «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян» [7], Наказ Центрального управління Служби безпеки України «Про затвердження Інструкції про порядок приймання, реєстрації та розгляду в Службі безпеки України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення» [6].

Дослідження сутності механізму розгляду та вирішення звернень громадян органами Служби безпеки України першочергово необхідно розпочати з визначення змісту окремих категорій, які його складають.

Так, у загальному розумінні, звернення громадян до органів Служби безпеки України – це обов'язкове для розгляду та вирішення волевиявлення окремого громадянина

(або групи осіб), що виражається у формі письмової або усної заяви, пропозиції, скарги чи клопотання, оформленої у відповідності до визначених законодавством вимог та адресованої органам Служби безпеки України, їх посадовим чи службовим особам щодо реалізації наданих прав, свобод та законних інтересів. Таким чином, ознаками звернення громадян до органів Служби безпеки України є:

по-перше, чітке регламентування нормами публічного права (конституційного, адміністративного);

по-друге, суб'єктом звернення є фізична особа. Юридичні особи позбавлені загального права на звернення до органів державної влади, однак у випадках, визначених законом, вони можуть звертатися зі скаргою щодо оскарження окремих рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Слід зазначити, що відсутність у юридичних осіб права на звернення, з урахуванням оперативності відповідної процедури, обмежує їх можливість захищати свої права у сфері публічного управління;

по-третє, участь обов'язкового уповноваженого суб'єкта щодо розгляду та вирішення звернень громадян – органи Служби безпеки України, їх посадові та службові особи;

по-четверте, предметом звернення є: вимога щодо реалізації громадянами своїх прав, свобод та інтересів та їх захисту у разі порушення; здійснення інформаційної взаємодії органів Служби безпеки України із громадянами.

Механізм звернення громадян до органів Служби безпеки України передбачає собою спосіб організації та здійснення діяльності щодо розгляду та вирішення заяв, пропозицій, скарг та клопотань громадян, що сприяє реалізації таких функцій інституту звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, як: правоохоронна, регулятивна, сприяюча, інформаційна, контрольна, стимулююча. За своїм змістом механізм звернень громадян є комплексним організаційним утворенням, який складається з таких елементів, як: 1) суб'єкти процедури звернення; 2) об'єкт звернення; 3) вимоги до оформлення звернень; 4) методика розгляду та вирішення звернень громадян; 5) процедура розгляду та вирішення звернень громадян.

До суб'єктів процедури звернення громадян до органів Служби безпеки України належать:

органи Служби безпеки України, їх посадові та службові особи, що розглядають звернення по суті та ухвалюють щодо нього рішення. Варто погодитися з думкою А.Ю. Осадчого, який зазначає, що до цієї групи належать вищі у порядку підлеглості органи або посадові особи по відношенню до органу (посадової особи), чії рішення, дії чи бездіяльність оскаржуються [3, с. 133]. Уповноваженими суб'єктами розгляду та вирішення звернень громадян є: а) Центральне управління Служби безпеки України; б) регіональні органи; в) органи військової контррозвідки; г) навчальні, наукові, науково-дослідні та інші заклади і установи Служби безпеки України; д) Штаб Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

До основних повноважень зазначених суб'єктів віднесено: забезпечення об'єктивної, всебічної і вчасної перевірки заяв чи скарг громадян; прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги із складенням мотивованої постанови; скасування або змінення оскаржуваних рішень у випадках, передбачених законодавством України; забезпечення поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; повідомлення громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення тощо [8].

Інформацію стосовно звернень, що надходять до Служби безпеки України, обов'язково доповідають Голові Служби безпеки України, його заступникам, керівникам підрозділів Центрального управління, органів, закладів,

установ або особам, які виконують їх обов'язки, відповідно до розподілу функціональних обов'язків та за напрямками оперативно-службової діяльності залежно від порушених у зверненнях питань [7];

органи та посадові особи Служби безпеки України, що перевіряють звернення та здійснюють контроль за його розглядом і вирішенням. Контроль за додержанням строків розгляду звернень у підрозділах Центрального управління здійснює Приймальня Служби безпеки України; в інших органах, закладах, установах Служби безпеки України – режимно-секретний підрозділ або уповноважена ним особа, на яку покладается обов'язок здійснення безпосереднього контролю;

особи, які зацікавлені в розгляді та вирішенні звернення – громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, які законно знаходяться на території держави, а також їх представники (законні представники, адвокати, представники трудового колективу, які здійснюють правозахисну функцію). Основними правами таких суб'єктів є: особисто викладати аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень тощо [8];

особи, які сприяють розгляду звернення – спеціалісти, перекладачі, експерти тощо.

Загальним об'єктом звернення громадян є результати діяльності органів Служби безпеки України, їх посадових та службових осіб (наприклад, відстоювання своїх прав і законних інтересів громадянами та відновлення їх у разі порушення; викриття недоліків у роботі та сприяння поліпшенню діяльності визначених органів та посадових осіб; повідомлення про відомі обставини, що мають суттєве значення для нормального функціонування держави). Натомість, спеціальний об'єкт виокремлюється у залежності від виду звернення.

Важливим елементом механізму розгляду та вирішення звернень громадян є виокремлення вимог, яким вони повинні відповідати. На підставі аналізу положень Закону України «Про звернення громадян» та Інструкції про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян видається за можливе виокремити такі вимоги до звернень, що подаються до органів Служби безпеки України:

1) звернення повинне містити вказівку на адресата – орган Служби безпеки України, інший орган, заклад, установа Служби безпеки України (їх посадова особа), до повноважень яких належить вирішення питань, порушених у заяві, скарзі, пропозиції чи клопотанні;

2) дозволеною формою звернення є усна або письмова. Письмове звернення друкується або пишеться від руки розбірливо і чітко, а усне викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через контактні центри, телефонні «гарячі лінії». В електронному зверненні обов'язковим є зазначення електронної поштової адреси або інші засоби зв'язку, на які може бути надіслано відповідь;

3) у зверненні зазначається прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина. У разі відсутності відповідної інформації і неможливості зі змісту встановити авторство особи, звернення вважається анонімним та розгляду не підлягає. Однак звернення підлягає обов'язковому розгляду та вирішенню у випадку повідомлення інформації щодо: протиправних дій співробітників-військовослужбовців або працівників Служби безпеки України; відомостей, які належать до повноважень Служби безпеки України; порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», якщо наведена в них інформація стосу-

ється конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені [7];

4) наявність підпису на письмовому зверненні із зазначенням дати. Разом із тим, в електронному зверненні застосування електронного цифрового підпису не є обов'язковим;

5) у разі подання звернення представником зацікавленої особи додаються документи, які підтверджують його повноваження.

Важливою теоретичною складовою з безсумнівним прикладним значенням для об'єктивного та оперативного розгляду та вирішення звернень громадян органами Служби безпеки України є методика такої діяльності. Як зазначає Ю.С. Даниленко, методи застосовуються, як правило, в теоретичних дослідженнях, а методики використовуються у практичній діяльності. Таким чином, похідним від поняття «метод» є поняття «методика», що здійснює конкретизацію визначеного методу у формі процедури, послідовності дій, правил чи інструкцій [1]. Під методикою варто розуміти сукупність та послідовність використання різних методів (сукупність способів, підходів та прийомів, які дозволяють отримувати та вивчати необхідну інформацію про об'єкт дослідження) під час вирішення звернень громадян по суті та надання обґрунтованої відповіді за наслідками їх розгляду. Такими методами є: контроль, спостереження, опитування, аналіз конкретних ситуацій, анкетування, парне оцінювання, вільна коефіцієнтна оцінка та ін.

Варто акцентувати увагу на тому, що на теперішній час чіткого законодавчого закріплення методики вирішення звернень громадян немає, що зумовлює виникнення проблем під час їх розгляду по суті та надання обґрунтованої відповіді.

Найбільш містким елементом механізму розгляду та вирішення звернень громадян є процедура, тобто нормативно визначений порядок діяльності спеціально уповноважених суб'єктів (органів Служби безпеки України, їх посадових осіб) щодо розгляду звернення по суті та винесення обґрунтованого та законного рішення. На підставі аналізу норм Закону України «Про звернення громадян», видається за можливе виокремити такі стадії процедури розгляду та вирішення звернень громадян органами Служби безпеки України:

стадія підготовки до розгляду звернення громадян – має на меті перевірку підстав для розгляду звернення громадянина та відповідності останнього визначеним законодавством вимогам. Звернення не розглядається та повертається, якщо: його оформлено без дотримання вимог (не вказано адресата звернення, відсутність підпису та ін.); порушене питання у зверненні не належить до компетенції Служби безпеки України; надіслано до Центрального управління Служби безпеки України з регіонів України без розгляду порушених питань на місцях; скарга надіслана для розгляду тим посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Окрім того, на цій стадії здійснюється перевірка умов для всебічного розгляду та вирішення звернення, зокрема, перевіряється достатність та обґрунтованість наявних матеріалів, а у разі необхідності – здійснюється збір додаткової інформації.

стадія розгляду звернень громадян по суті – є основною стадією, на якій уповноважений орган Служби безпеки України (його посадова особа) досліджує усі наявні матеріали (інформацію) щодо питань, порушених у зверненні, здійснює їх правову оцінку та застосовує відповідні норми права для винесення обґрунтованого рішення;

стадія прийняття рішення – передбачає прийняття обґрунтованого рішення за наслідками розгляду звернення та направлення його заявнику. Відповідь за результатами розгляду звернення надається тим підрозділом, органом, закладом, установою Служби безпеки України, яким його було отримано для розгляду в межах своїх повноважень.

Відповідь на звернення може надаватися засобами поштового або телефонного зв'язку, нарочним способом або за допомогою засобів телекомунікації (електронною поштою);

стадія оскарження рішення – є факультативною, призначенням якої є перевірка законності та обґрунтованості прийнятого рішення за наслідками розгляду звернення по суті. Перегляд рішення може здійснюватися в порядку адміністративного оскарження – шляхом подання скарги вищестоящому органу Служби безпеки України, або в порядку судового оскарження – шляхом подання позову до адміністративного суду;

стадія виконання рішення – передбачає забезпечення виконання прийнятого рішення та має ціллю поновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян. Виконання рішення досягається за допомогою контролю, який здійснюється спеціально уповноваженими особами та передбачає безпосередню перевірку стану роботи з розгляду звернень, заслуховування відповідальних виконавців, запитування письмової інформації з цих питань. Контроль завершується після забезпечення виконання рішення, а також повідомлення громадянина про результати його розгляду [7].

Процедура розгляду та вирішення звернень громадян доволі часто сприймається формально, що впливає на виникнення дефіциту довіри населення до результатів функціонування усіх органів державної влади в цілому, та органів Служби безпеки України зокрема. Причини вказаного полягають, перш за все, в неефективності та надмірній закритості владної системи, тобто в тому, що громадяни часто не мають змоги отримати від таких

суб'єктів владних повноважень своєчасний та якісний захист. Одночасно органи державної влади на практиці частково позбавлені можливості здійснювати ефективну взаємодію, тобто мати «зворотній зв'язок» з громадянами [2].

**Висновки.** Отже, механізм розгляду та вирішення звернення громадян до органів Служби безпеки України (їх посадових осіб) – це спосіб організації та здійснення діяльності щодо розгляду та вирішення заяв, пропозицій, скарг та клопотань громадян, який сприяє реалізації таких функцій інституту звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, як: правоохоронна, регулятивна, сприяюча, інформаційна, контрольна, стимулююча.

Встановлено, що механізм звернень громадян є комплексним організаційним утворенням, який складається з таких обов'язкових елементів, як: 1) суб'єкти процедури звернення: а) органи Служби безпеки України, їх посадові та службові особи, що розглядають звернення по суті та ухвалюють щодо нього рішення; б) органи та посадові особи Служби безпеки України, які перевіряють звернення та здійснюють контроль за його розглядом та вирішенням; в) особи, які зацікавлені у розгляді та вирішенні звернення; г) особи, які сприяють розгляду звернення; 2) об'єкт звернення – результати діяльності органів Служби безпеки України, їх посадових та службових осіб; 3) вимоги до оформлення звернень; 4) методика розгляду та вирішення звернень громадян – сукупність та послідовність використання різних методів під час вирішення звернень громадян по суті та надання обґрунтованої відповіді за наслідками їх розгляду; 5) процедура розгляду та вирішення звернень громадян.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Даниленко Ю.С. Методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Херсон, 2016. № 6. С. 68–70.
2. Кандзюба С.П., Кравцов О.В. Інформаційно-аналітична система «Звернення громадян» як інструмент громадського контролю URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11kspigk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11kspigk.pdf)
3. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право: навчально-методичний посібник. Одеса: Юридична л-ра, 2008. 288 с.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Положення про Єдину систему опрацювання звернень: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF>
6. Про затвердження Інструкції про порядок приймання, реєстрації та розгляду в Службі безпеки України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення: Наказ Центрального управління Служби безпеки України від 04.12.2012 р. № 2022/22334 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2022-12#n14>.
7. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян: Наказ Центрального управління Служби безпеки України від 10.04.2018 р. № 532 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0546-18>
8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
9. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 р. № 109/2008 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>
10. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.