

УДК 342.736

І.С. Ковальчук

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ

Відносини суб'єктів громадянського суспільства і сучасної демократичної держави значною мірою опосередковуються через розгляд і вирішення державними органами та їхніми посадовими особами звернень громадян та юридичних осіб.

Питання роботи зі зверненнями були предметом досліджень радянських учених, у тому числі й у монографічному плані (Т. Бикова, Т. Бочкова, М. Карасьова, В. Ремньов та ін.). У незалежній Україні окремі аспекти цих проблем розглядалися в роботах Р. Бершеди, В. Долежана, В. Нагребельного, В. Полуховича, С. Шевченка, Ю. Шемшученка тощо.

Останнім часом дослідження в цій сфері стосувалися в основному захисту прав громадян у судовому порядку через новостворені органи адміністративного судочинства, що є цілком природним. Проте це, на жаль, призвело до падіння інтересу до позасудових форм захисту, хоча вони в сучасних умовах використовуються значно частіше, ніж судові. Неповною мірою розкрита сутність концептуальних проблем розгляду і вирішення звернень у світлі демократизації українського суспільства і поступового втілення в Україні ідеалу правової держави.

Наприклад, під час проведення у 1990 році в Харківському юридичному інституті науково-практичної конференції з питань вдосконалення діяльності місцевих рад народних депутатів в умовах перебудови в жодній з численних доповідей і повідомлень не розглядалися питання роботи зі зверненнями, хоча вони, безумовно, займали в діяльності цих органів досить значне місце [1].

Розгляд звернень як вид суспільної практики існував з давніх-давен. В експлуататорських суспільствах він, природно, не відігравав істотної ролі в захисті людини від свавілля можновладців. По-перше, тому, що право на звернення не було закріплено на законодавчому рівні і всіляко обмежувалось. Згадаймо хоча б відомий указ російської імператриці Катерини II про заборону закріпаченим селянам скаржитись на поміщиків. По-друге, за відсутності чітких законодавчих критеріїв вирішення звернень (челобитних прохань, клопотань та ін.) цілковито залежало від розсуду чиновників, що в умовах тотальної корумпованості державного апарату завжди робило проблематичними спроби домогтись справедливості.

Дуже швидко збюрократизувався і державний апарат за часів радянської влади. Навіть лідер більшовиків В.І. Ленін змушений був визнати нестерпність становища, коли «робітник або селянин, змушений чотири чи п'ять разів прийти в установу, нарешті, отримує щось формально вірне, а по суті знуцання» [2, с. 325]. До того ж значна частина населення, люди, яких довільно віднесли до представників повалених експлуататорських класів, а також до антирадянських елементів, включаючи інтелігенцію і духовенство, взагалі не користувались ніяким правовим захистом.

Впорядкування розгляду і вирішення звернень у радянському суспільстві

відбувалося поступово, в міру усунення або послаблення ролі найодіозніших рис тоталітарного суспільства. Ці питання дістали відображення в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 12 квітня 1968 року «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» [3], до якого були внесені зміни і доповнення Указом Президії Верховної Ради СРСР від 4 березня 1980 року [4]. Вперше були встановлені строки розгляду звернень і прийняття по них рішень, основні вимоги до перевірки по зверненнях.

Ці питання дістали також відображення в Конституції СРСР 1977 і в Конституції Української РСР 1978 року [5].

Варто відзначити, що зазначені положення містились у різних місцях Основного Закону УРСР. У ст. 47 йшлося про право громадян вносити в державні органи і громадські організації пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, критикувати недоліки в роботі і про обов'язок службових осіб розглядати пропозиції та заяви і давати на них відповіді. У ст. 56 йшлося про оскарження громадянами дій службових осіб державних і громадських органів в порядку і в строки, передбачені законом. Тут же було задекларовано право громадян оскаржувати до суду у встановленому законом порядку дії службових осіб, які вчинені з перевищенням повноважень і ущемляють права громадян.

Уже тоді відносини між громадянами й органами управління починали набувати горизонтального характеру з наявністю взаємних прав і обов'язків як у авторів звернень, так і у службових осіб [6, с. 52].

Для радянської епохи було властивим широке втручання органів КПРС/КПУ у питання роботи зі зверненнями громадян, цим питанням присвячувались рішення керівних органів партії. Це, зокрема, впливало з вимог постанови ЦК КПРС «Про дальше поліпшення ідеологічної політико-виховної роботи» [7, рішень з'їзду КПРС. З одного боку, це було додатковим свідченням підміни Комуністичною партією державних органів, по суті – одержавлення партії. З іншого боку, окремі громадяни діставали можливість завдяки втручання партійних комітетів «пробивати бюрократичну стіну» і в кінцевому підсумку добиватись відновлення своїх прав. Це, звичайно, не могло суттєво змінити суть командно-адміністративної системи, яка панувала в ті часи.

Чинна Конституція України, на відміну від своєї попередниці вже не розглядає звернення громадян, які носять характер критичних зауважень, як прояв їх участі в управлінні справами держави і суспільства, що впливало зі змісту ст. 47 попередньої Конституції.

Відповідно до ст. 40 Основного Закону, «всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк».

Зміст і значення цієї норми можна до кінця зрозуміти лише в контексті з іншими положеннями чинного Основного Закону, передусім з декларуванням сучасної України не тільки як суверенної і незалежної, але й демократичної, соціальної і правової держави (ст. 1 Конституції України). І хоча суттєво наблизити

тись до цих ідеалів поки що не вдалося, зазначена норма має не лише ідеологічне і декларативне, але й безпосереднє практичне значення, тобто в реальних життєвих ситуаціях рішення і дії відповідних органів і посадових осіб мають оцінюватись з точки зору змісту зазначених положень.

Це саме стосується і норми ч. 2 ст. 3 Конституції, відповідно до якої права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Тобто не лише перед народом взагалі, як пропагувалось у радянські часи, а перед кожною людиною, яка звернулася зі своїми проблемами до того чи іншого органу публічної влади.

Ці міркування, на мій погляд, можуть підкріпити думку, яку висловив В.В. Долежан, про «потребу поступового впровадження у свідомість службових осіб, які працюють зі зверненнями, принципу презумпції правоти заявника» [8, с. 57].

І справді, лише порівняно невелику частину наших громадян можна віднести до категорії сутяжників, кляузників або нагороджувати їх іншими «епітетами». У більшості випадків кожен із них по-своєму правий навіть тоді, коли з тих чи інших причин його прохання або вимогу задовольнити не можливо, виходячи з об'єктивних обставин. Проте є неприпустимим, коли в автора звернення появляються підстави вважати, що від нього просто відмахнулись, не бажаючи заглибитись у суть виниклих перед ним проблем.

Безпосередній зв'язок із забезпеченням права громадян на звернення має положення ч. 1 ст. 34 Конституції України щодо права на свободу думки і слова, на вільне вирішення своїх поглядів і переконань. Це право може реалізуватися не лише поза конкретними правовідносинами, але й шляхом звернення до конкретних органів і посадових осіб. Така можливість стосується випадків, коли громадяни України відверто і не побоюючись переслідувань, стають на захист державних і громадських інтересів так, як вони їх розуміють, демонструють свою громадянську позицію і вимагають вжиття певних заходів компетентними владними структурами.

Важливі вказівки щодо звернень містяться в деяких міжнародних нормативно-правових актах. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікованою Україною у 1997 році, «кожний у разі спору щодо його громадських прав і обов'язків... має право на справедливий і публічний розгляд справи в розумний строк незалежним і неупередженим судом...». Проте право на ефективний засіб правового захисту тлумачиться в Конвенції і в ширшому плані. Це право сформульовано як заголовок ст. 13 зазначеної Конвенції. «Кожний, чий права і свободи, визнані в цій Конвенції, порушені, – говорить в ній, – має право на ефективний засіб правового захисту в державному органі, навіть якщо це порушення було вчинене особами, які діяли офіційно».

Поняття «державний орган» тут носить узагальнюючий характер. Під ним слід розуміти не лише суди, але й інші владні структури. Отже, Конвенція недвозначно припускає можливість використання альтернативних способів забезпечення і захисту прав: як в судовому, так і в позасудовому порядку.

Подальший розвиток це положення дістало в Рекомендації Ради Європи від 5 вересня 2001 року щодо альтернатив судовому вирішенню спорів.

У цьому документі визнається, що «принциповими перевагами альтернативних засобів вирішення адміністративно-правових спорів можуть бути, залежно від конкретної справи, використання простіших і гнучкіших процедур, що сприяють більш оперативному вирішенню спору і з меншими витратами, досягнення дружнього врегулювання, можливість залучення експертів для врегулювання спору, вирішення спорів у світлі принципу справедливості, а не лише у світлі правових норм, а також наявність більшої свободи розсуду» [9, с. 497].

Одним із дискусійних є питання про те, чи можна розглядати розгляд і вирішення звернень громадян державними органами як процесуальну діяльність. Переважна більшість вчених у країнах Заходу вважають адміністративним процесом лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів. Все інше розглядається як адміністративна процедура.

На думку В. Тимощука, під адміністративною процедурою необхідно розуміти встановлений законодавством порядок вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [10, с. 174]. Натомість І. Картузова розглядає цю діяльність у рамках адміністративно-правонадільного й адміністративно-юрисдикційного процесу [11, с. 257-259]. Якщо ж порівняти визначення процесу [12, с. 187] і процедури [13, с. 186] в Юридичній енциклопедії, то можна дійти думки про те, що поняття «процедура» за своїм змістом і сферою застосування є ширшим поняттям, ніж «процес», оскільки стосується діяльності не лише державних, але й інших органів. Що саме стосується органів держави, які займаються вирішенням звернень у межах розгляду індивідуальних юридичних справ, то їх діяльність потребує не менш чіткої процесуальної регламентації, ніж діяльність судів, і чим вона є чіткішою, тим більше гарантій задоволення або захисту прав і законних інтересів заявників. Це наптовхує на думку про необхідність прийняття адміністративно-процедурного кодексу, проект якого вже розроблено, але під назвою «адміністративно процесуальний кодекс», у якому має міститись спеціальний розділ, присвячений порядку розгляду і вирішення звернень.

Водночас потрібно визначитись з питанням, на які саме органи поширюватиметься цей порядок. З цього приводу також існують різні точки зору. На думку Ю. Шемшученка, «адміністративне право – це галузь права, якою регулюються суспільні відносини, що виникають у сфері функціонування виконавчої влади» [14, с. 48]. Натомість Ю. Педько вважає, що до них можна віднести й інші органи, які здійснюють державне управління [10, с. 156]. Думається, що в останньому випадку ми маємо справу з широким розумінням поняття адміністративних органів і адміністративних правовідносин, передусім за допомогою включення до числа їхніх суб'єктів також органів місцевого самоврядування, особливо якщо взяти до уваги, що вони реалізують як свою владну компетенцію, так і повноваження, делеговані їм державою.

Переважна більшість правовідносин, що виникають при розгляді й вирішенні звернень громадян і юридичних осіб, носять чисто адміністративно процесуальний характер, проте зовсім не всі.

Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року (ст. 12) містить застереження, що дія цього Закону не поширюється на порядок розгляду

заяв і скарг громадян, встановлений кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним і трудовим законодавством (очевидно, тут маються на увазі процесуальні норми щодо вирішення індивідуальних і колективних трудових спорів) [15].

Проте є чимало й інших правовідносин, які переважно не носять адміністративно-правового характеру і через це регламентуються нормами не адміністративного, а інших галузей законодавства. Так, розгляд скарг громадян Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини регламентовано таким актом конституційного права, як Закон, присвячений цій структурі. Конституційно-правовий характер носить розгляд звернень народних депутатів України, депутатів місцевих рад, розгляд звернень учасників виборчого процесу Центральною виборчою комісією, а також окружними (територіальними) і дільничними виборчими комісіями. Чимало особливостей розгляду земельних спорів передбачено актами земельного законодавства тощо.

Досить специфічний характер носять звернення, які розглядаються і вирішуються органами прокуратури на підставі не лише Закону від 2 жовтня 1996 року, але й Закону України «Про прокуратуру», а також відповідно до Інструкції, затвердженій Генеральним прокурором України. Органи прокуратури займають самостійне місце в державному механізмі й аж ніяк не належать до адміністративних органів, як їх називали за радянських часів партійні функціонери.

З цього можна дійти висновку, що інститут права на звернення – це комплексний міжгалузевий правовий інститут.

### Література

1. Актуальные проблемы совершенствования деятельности местных Советов народных депутатов в условиях перестройки: Краткие тез. докл. и науч. сообщ. регионал. науч.-практ. конф., г. Харьков, 27-28 сентября 1990 г. – Х., 1990.
2. Ленін В.І. Повне збір. тв. – Т. 43. – С. 325.
3. Відомості Верховної Ради СРСР. – 1968. – № 17. – Ст. 144.
4. Відомості Верховної Ради СРСР. – 1980. – № 11. – Ст. 192.
5. Конституція Української РСР. – К.: Політвидав України, 1978.
6. Козлов Ю.М. Советское административное право. – М.: Знание, 1984.
7. Правда. – 1979. – 6 мая.
8. Долежан В. Актуальні проблеми роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 56.
9. Рекомендація Рес (2001) 9 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами // Основи адміністративного судочинства і адміністративного права / В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, О.А. Банчук та ін. – К., 2006. – (Додаток. – С. 497-548).
10. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навч. посіб. / В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, О.А. Банчук та ін. – К., 2006. – 576 с.
11. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. – О.: Юрид. літ., 2003. – 893 с.
12. Сірий М.І. Процес у праві // Юрид. енцикл. – К., 2003. – Т. 5. – С. 187.
13. Бориславський В.Л. Процедура // Юрид. енцикл. – К., 2003. – Т. 5. – С. 187-188.
14. Шемшученко Ю.С. Адміністративне право // Юрид. енцикл. – К., 1998. – Т. 2. – С. 48-49.
15. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.