

УДК 342.5

О.О. МИРОШНИЧЕНКО, Донецький юридичний інститут МВС України

СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН

Ключові слова: звернення громадян; виконавча влада; юридичні гарантії; заява; скарга; пропозиція; право петицій

Сучасна українська адміністративно-правова наука перебуває в такому стані, коли потреба розроблення її загальних світоглядних засад, категоріального апарату, методологічних принципів вважається не лише нагальною потребою, але і постає як неминучий крок на шляху її розвитку. Йдеться, насамперед, про утвердження гуманістичних орієнтирів подальшого формування науково обґрунтованої державної політики в різних сферах – тобто цінностей, які мають поставати одночасно як рушійні сили й показники історичного і соціального прогресу суспільства, та відповідно – практичного значення досягнень науки. Втілення в життя загальнолюдських ідеалів рівності, справедливості, відповідальності держави перед людиною безпосередньо залежить від рівня їх забезпечення дієвими та науково обґрунтованими засобами і механізмами.

Водночас, про дійсний стан справ у сфері забезпечення прав і свобод громадян органами державної влади яскраво свідчать результати діяльності Уповноваженого з прав людини. За час існування цієї інституції в нашій країні до Омбудсмана звернулися понад один мільйон людей. Кожне друге звернення стосувалося порушення громадянських прав, зо-

крема, права на справедливий суд, виконання судових рішень, належних умов тримання в місцях ув'язнення [1].

Якщо звернутися до інтелектуальної спадщини минулого, то найбільшим серед здобутків як вітчизняної, так і зарубіжної правової думки можна назвати визнання пріоритетності прав і свобод людини, а також розроблення на цьому підґрунті механізмів і гарантій їх реалізації. Ще на початку ХХ століття відомий російський соціолог, демократ та ідеолог народництва М.К. Михайловський зазначав: «Ідеї рівності, свободи, братерства народів, загального миру й добробуту – не проста утопія, а такі саме непорушні істини розуму, як закон фізичного розвитку природи. Людина відчуває потребу в них, як у світлі та повітрі [2, с.263]. Науковим підґрунтям дослідження є також праці вчених радянської доби – Б.М. Бабія, В.Є. Бражникова, М.І. Козюбри, Б.М. Пономарьова, П.С. Ромашкіна та вітчизняних і російських науковців сучасного періоду – Г.М. Котляревської, О.К. Костюкевича, Л.А. Лазаренко, О.І. Левченкова, Л.О. Нудненко, Е.О. Олефіренко, В.А. Соболя, Н.Ю. Хамаєвої. Разом із тим, у більшості досліджень увагу фахівців було сконцентровано переважно навколо загальнотеоретичних проблем забезпечення прав людини та громадянина, тоді як питанням розвитку законодавства, що встановлює відповідні гарантії реалізації громадянами наданих їм прав звертатися до органів державної влади наразі не було приділено належної уваги.

Як наводять Л.О. Нудненко та Н.Ю. Хамаєва, короткий історичний екскурс свідчить, що інститут звернень сягає своїм корінням у далеке минуле, в часи подання чолобитних. Період відліку сучасного етапу розвитку цього інституту розпочався з 1917 р. [3, с.6].

На початку ХХ століття однією з перших спроб урегулювати відносини громадян з органами державного управління стало ухвалення 12.10.1927 р. Адміністративного кодексу УСРР, який вважається першою спробою кодифікації адміністративного права не тільки в УСРР, але й в СРСР. Зокрема, порядок

оскарження дій адміністративних органів було викладено в Розділі 15 Адміністративного кодексу УСРР [4, с.459–460]. Однак згодом, навіть без офіційного скасування, Адміністративний кодекс перестали застосовувати.

У 30-ті роки діяло декілька нормативних актів, які закріплювали право на оскарження та регулювали порядок провадження за скаргами. Однак наприкінці 60-х років стало зрозуміло, що законодавство, яке регулює цю сферу суспільних відносин, є застарілим і таким, що не відповідає потребам часу [3, с.6]. Гарантії прав громадян випливають як із загального законодавства, так і оформлюються низкою спеціальних нормативних актів і забезпечуються діяльністю певних державних органів. Закріплення права громадян на звернення на рівні Конституції країни є проявом прагнення її суспільства та уряду до розвитку цього інституту, зокрема до наповнення юридичним змістом відповідних гарантій реалізації наданих прав і свобод. В Конституції СРСР 1977 р. та інших актах союзного законодавства розрізнялися такі види звернень, як пропозиції, заяви та скарги. Так, у ст.49 було визначено, що «кожен громадянин СРСР має право вносити до державних органів і громадських організацій пропозиції щодо покращення їх діяльності, критикувати недоліки в роботі». Статтею 58 громадянам надавалося право «оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів» [5, с.20–21]. Аналіз змісту цієї норми дозволяє твердити про її недостатню конкретизацію і дає підстави погодитися з думкою Л.А. Лазаренко, яка також звертає увагу на те, що неможна зрозуміти, про які саме види звернень ідеться: Конституція називає лише пропозиції та заяви, проте нічого не говорилося про скарги, клопотання, зауваження [6, с.12].

Аналогічні положення містилися і в Конституції УРСР. Незважаючи на наявність окремих неузгодженостей, конституційні норми стали тим підґрунтям, на якому в подальшому здійснювалося вироблення пропозицій щодо чіткого законодавчого врегулювання відносин, які виникають у зв'язку з прийман-

ням, розглядом і вирішенням різних видів звернень громадян. На цьому етапі відбулися докорінні зміни державної політики у напрямі створення гарантій прав особи та створення механізму, який дозволяв би кожній людині безперешкодно та ефективно захистити свої інтереси, а також брати активну участь у розгляді звернень і прийнятті рішень, які стосуються її особистих прав.

За радянських часів, так само, як і в сучасних умовах, нерідко траплялися ситуації, коли скарги громадян залишалися без задоволення чи задовольнялися лише частково. Це ставало причиною спору між заявниками та відповідними державними органами – такий спір виникав у зв'язку з оскарженням громадянами дій посадових осіб, державного або громадського органу. При цьому Конституцією СРСР було закладено можливості для реалізації громадянами цього права як в адміністративному, так і в судовому порядку: «Дії посадових осіб, пов'язані з порушенням закону, з перевищенням повноважень, такі, що утискають права громадян, може бути у встановленому порядку оскаржено до суду» [5, с.21]. Більш детально ці положення було врегульовано у джерелах різних галузей права, зокрема, адміністративного. Як зазначав Б.М. Пономарьов «...адміністративне законодавство, гарантуючи право громадян на звернення до державних органів, створює реальні умови для його здійснення. В кожній установі, підприємстві та організації існує суворий порядок прийому населення, правила розгляду і вирішення листів, скарг і заяв трудящих» [7, с.26].

Законодавство СРСР надавало громадянам право звертатися до будь-якого державного органу і до будь-якої посадової особи. Крім вище згаданих, серед таких нормативно-правових актів слід назвати Постанову ЦК КПРС від 29.08.1967 р. «Про покращення роботи з розгляду листів та організації прийому трудящих» [8], Указ Президії Верховної Ради СРСР від 12.04.1968 р. «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» (в редакції Указу Президії Верховної Ради СРСР від 04.03.1980 р. «Про внесення змін і доповнень

до Указу Президії Верховної Ради СРСР від 12.04.1968 р. «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян»). Зокрема, в останньому документі звернення громадян розглядалися як «важливий засіб здійснення і охорони прав особистості, зміцнення зв'язків державного апарату з населенням, суттєве джерело інформації, необхідної під час вирішення поточних і перспективних питань державного, господарського і соціально-культурного будівництва», як «одна з форм участі трудящих в управлінні державними і суспільними справами» [9]. Указ зобов'язував усі державні та громадські органи забезпечувати необхідні умови для здійснення права громадян звертатися з пропозиціями, заявами та скаргами в письмовій або усній формі.

Основний зміст цього документу полягав у тому, що пропозиції та заяви громадян має бути не лише прийнято, але і в обов'язковому порядку розглянуто відповідними посадовими особами, котрі зобов'язані давати на них відповіді та вживати необхідних заходів. З урахуванням побажань трудящих про посилення боротьби з анонімними наклепами, які є несумісними з принципом гласного, відкритого і вільного обговорення всіх основних питань загальнодержавного і місцевого значення, Президія Верховної Ради СРСР Указом від 02.02.1988 р. постановила: письмове звернення громадянина має бути ним підписано із зазначенням прізвища, імені, по батькові й містити, крім викладення суті пропозиції, заяви чи скарги, також відомості про місце його мешкання, роботи або навчання. Звернення що не містить таких відомостей, визнається анонімним і розглядові не підлягає [7, с.24].

Радянські науковці, праці яких справили найбільший вплив на подальше становлення засад нормативно-правового регулювання реалізації громадянами права на звернення, наголошували, що «Подібний, гарантований Конституцією СРСР оперативний і демократичний порядок розгляду і вирішення пропозицій, заяв і скарг громадян не є відомим буржуазному законодавству. Воно передбачає «право петицій», але не покладає на державні органи і по-

садових осіб обов'язку у встановлений термін приймати за ними рішення» [10, с.164]. Таке твердження було цілком обґрунтованим, оскільки в тогочасному законодавстві багатьох інших країн виступи у друкованих засобах масової інформації взагалі не розглядалися як підстави для будь-яких обов'язкових дій посадових осіб. Втім, тлумачення такого права з позицій радянської ідеології слід визнати неповним і однобічним, оскільки за законодавством інших країн можливість громадян подавати петиції існувала та продовжує активно використовуватися поряд із правом направляти інші види звернень. Таку тезу цілком переконливо було доведено в дослідженнях вітчизняних правознавців сучасності – зокрема, О.К. Костюкевичем запропоновано виділення такого виду звернень громадян, як петиція, а також розроблено окремі процедурні аспекти подання та розгляду петицій [11, с.10].

Аналізуючи історичний досвід регулювання роботи зі зверненнями громадян, Г. Котляревська звертає увагу на те, що в Указі Президії Верховної Ради СРСР 1968 р. «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» поняття «звернення громадян» не мало чіткого визначення. Його тлумачення з'явилося лише в ст.3 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. [12, с.13]. Приєднуючись до цієї точки зору, можна погодитися, що в зазначеному Указі, який діяв доволі довгий час, було відсутнє визначення застосовуваних понять; крім того, його норми стали відставати від потреб часу.

Початок становлення системи роботи зі зверненнями громадян у незалежній Україні фахівці пов'язують з ухваленням Верховною Радою 17.11.1992 р. Закону України «Про статус народного депутата України». Після прийняття в 1996 р. Конституції України набув чинності Закон України «про звернення громадян» від 02.10.1996 р. за № 393/96-ВР. У ст.1 цього Закону було деталізоване положення Конституції України в частині реалізації громадянами права звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, ор-

ганізацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Адміністративне законодавство, що закріплює гарантії прав людини, є надзвичайно багатоманітним. Це обумовлено тим, що значна частина актів органів державної виконавчої влади у тій чи іншій галузі пов'язана із забезпеченням і дотриманням прав і інтересів людини та громадянина в Україні. Серед таких актів, окрім Закону України «Про звернення громадян», слід назвати Указ Президента України від 13.08.2002 р. за № 700 «Про додаткові заходи щодо забезпечення громадянами України конституційного права на звернення», Постанову Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. за № 858 «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» (що набрала чинності з 01.01.2009 р.); розпорядження від 09.06.2011 р. за № 589-р «Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади»; постанову від 18.01.2012 р. за № 21 «Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя» тощо.

Серед відомчих нормативно-правових актів можна назвати наказ МВС України від 10.10.2004 р. за № 1177 «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України». Водночас, практично всіма міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, виходячи зі специфіки сфери їх діяльності, встановлюються відповідні вимоги до організації роботи зі зверненнями громадян та їх особистого прийому керівництвом тих чи інших органів, підрозділів або служб.

Шляхом видання нормативно-правових актів відповідні органи держави закріплюють, у межах своєї компетенції, гарантії дотримання широкого кола прав і свобод, наданих громадянам Конституцією України. Цей обов'язок однаковою мірою поширюється як на вищі та центральні органи виконавчої влади, так і на ті, що діють на рівні областей, а також міст Києва і Севастополя – місцеві державні адміністрації. У п.3 ст.25 Закону України від 09.04.1999 р. «Про місцеві державні адміністрації» цим органам було вказано на необхідність забезпечувати розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролювати стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території.

На наш погляд, ще за радянських часів саме адміністративному законодавству, яке в цей період проходило важливий етап свого становлення, було відведено роль створення гарантій прав людини під час розгляду скарги, пропозиції чи заяви, а так само забезпечення обов'язковості вжиття за результатами їх розгляду відповідних заходів. Поряд із цим, гарантування не означало і натепер не має тлумачитися як те, що всі скарги громадян мають завжди задовольнятися. Враховуючи те, яку величезну кількість звернень опрацювують щороку Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, слід зазначити й те, що такий стан справ характеризує і рівень довіри населення до влади – адже, обираючи гарантований Конституцією та чинним законодавством України правовий засіб реалізації або захисту своїх інтересів, громадяни покладають свої сподівання на державу в особі її органів. Як приклад, впродовж січня-червня 2012 р. до Кабінету Міністрів надійшло 47292 індивідуальних та колективних звернення від 164775 громадян з усіх регіонів України та з-за кордону. Порівняно з відповідним періодом минулого року кількість звернень зросла на 48,5 %. Міністерствами з початку року одержано 111569 звернень від 321167 громадян. Найбільше

звернень надійшло до Мінфіну – 28000 звернень, МВС – 19232, Мінсоцполітики – 14985, Мін'юсту – 14498, Міноборони – 9231. Місцевими органами виконавчої влади одержано 100833 звернення від 463 117 громадян [13]. Стабільно високий показник кількості звернень громадян до органів державної виконавчої влади свідчить про те, що на шляху досягнення дієвості системи захисту прав людини залишається ще багато перешкод.

На підставі наведеного можна висновувати, що адміністративно-правові гарантії реалізації громадянами права направляти звернення до органів державної виконавчої влади, зазначаючи під час свого послідовного формування і становлення впливу багатьох ідеологічних, політичних, соціальних і інших факторів розвитку суспільства натепер являють собою органічне поєднання двох основних управлінських форм – видання нормативних та індивідуальних актів управління. Своєю чергою, гарантування органами виконавчої влади прав особи шляхом видання такого роду актів у жодному разі не може розглядатися як показник ефективності й результат роботи зі зверненнями громадян – така діяльність має суто забезпечувальний характер і полягає у створенні державою реальних умов для використання кожною людиною наданих їй можливостей реалізувати свої права або захистити інтереси. На нашу думку, необхідним є роз'яснення заявникові підстави для відмови у розгляді звернення або обґрунтування рішення, прийнятого за результатами розгляду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Ніни Карпачової під час представлення у Верховній Раді України Щорічної доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні 14 січня 2011 року // *Голос України*. – 20.04.2011. – № 72.
2. Михайловский Н. К. Из дневника и переписки Ивана Непомнящего. Дневник /

Н. К. Михайловский // *Отечественные записки*. – 1874. – № 12. – Отд. 2. – С. 430–437.

3. Нудненко Л.А. Новый закон об обращении граждан: достоинства и недостатки / Л.А. Нудненко, Н.Ю. Хаманева // *Государство и право*. – 2007. – № 3. – С. 5–12.

4. Музиченко П.П. Історія держави і права України: навчальний посібник. – К.: Товариство «Знання», КОО, 1999. – 662 с. (Вища освіта ХХІ століття).

5. Советские конституции. Справочник / под общ. ред. чл-корр. АН СССР П.С. Ромашкина. – М.: Госполитиздат, 1963. – 349 с.

6. Лазаренко Л. А. Конституційне право на звернення людини і громадянина та його забезпечення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Лазаренко Леся Анатоліївна; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – К.: 2010. – 20 с.

7. Советский закон и гражданин: юрид. справ.: в 2 ч. / Б. М. Бабий, Н. И. Козюбра, В. Е. Бражников и др.; под ред. Б. М. Бабия, Н. И. Козюбры. – 4-е изд., доп. – К.: Наук. думка, 1988. – Ч. 1. – 440 с.

8. Постановление ЦК КПСС «Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приема трудящихся»: от 29.08.1967 г. // *Правда*. – 17.09.1967.

9. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»: от 12.04.1968 г.) в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г.) // *Ведомости Верховного Совета СССР*. – 1980. – № 11. – Ст. 192.

10. Конституция СССР: Политико-правовой комментарий / под ред. Б. Н. Пономарева. – М.: Политиздат, 1982. – 398 с.

11. Костюкевич О. К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юридичних наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» /

О. К. Костюкевич ; Міжрегіональна акад. управління персоналом. – К., 2011. – 20 с.

12. Котляревська Г. Визначення поняття та видів звернень громадян до органів влади / Г. Котляревська // Віче. – 2009. – № 22. – С. 13–15.

13. Інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у січні-червні 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245414820&cat_id=244866718.

Мирошниченко О. О. Становлення адміністративно-правових гарантій реалізації громадянами права на звернення до органів державної виконавчої влади: історичні передумови та сучасний стан / О. О. Мирошниченко // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 440–445 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12mootcc.pdf>

Досліджуються історичні аспекти становлення гарантій реалізації громадянами права на звернення до органів державної виконавчої влади в Україні сучасного етапу суспільного розвитку. На підставі порівняльного аналізу законодавчо встановлених правил організації роботи зі зверненнями громадян в органах державної влади в радянський період і в умовах незалежної України обґрунтовано, що провідна роль у забезпеченні ефективності й дієвості практичної реалізації наданих громадянам прав належить нормам адміністративного права.

Мирошниченко А.А. Становление административно-правовых гарантий реализации гражданами права на обращение в органы государственной исполнительной власти: исторические предпосылки и современное состояние

Исследуются исторические аспекты становления гарантий реализации гражданами права на обращение в органы государственной исполнительной власти в Украине современного этапа общественного развития. На основании сравнительного анализа законодательно установленных правил организации работы с обращениями граждан в органах государственной власти в советский период и в условиях независимой Украины обосновано, что ведущая роль в обеспечении эффективности и действенности практической реализации предоставленных гражданам прав принадлежит нормам административного права.

Miroshnichenko A.A. Becoming of Administrative-Law Guarantees of Realization by the Citizens the Right to Appeal in the Organs of the State Executive Authority: History Pre-Conditions and Modern Condition

In article are explored the historical aspects of becoming a guarantees of realization by the citizens the right to appeal in the executive public authorities in Ukraine modern condition of public development. On the basis of comparative analysis of the legislatively set rules of organization of work with the appeals of citizens in the public authorities in the soviet period and it is grounded in the conditions of independent Ukraine, that the leading role in providing of efficiency and effectiveness of practical realization of the rights given to the citizens belongs to the norms of administrative law.