

ПРАВО СКАРГИ ТА ЙОГО ЗАКРІПЛЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УРСР У 20-Х РОКАХ ХХ СТОЛІТТЯ

В статті висвітлюються питання адміністративного оскарження. Автор звертається до закономірностей становлення інституту адміністративної скарги та особливостей закріплення права скарги в адміністративному законодавстві УРСР у 20-х роках ХХ століття.

Elaborated in the article is the question of administrative appeal. The author pays particular attention to the regularities of establishment of the institution of administrative appeal including the peculiarities of embodiment of the right of appeal in administrative legislation of the UkSSR in the 1920 s.

Боротьба з порушеннями законності та прав громадян в діяльності органів державного управління завжди визнавалася (хоча б формально) однією із основних функцій держави на будь-яких етапах її історичного розвитку. До найважливіших засобів забезпечення законності в державному управлінні в теорії адміністративного права традиційно відносились звернення громадян, зокрема, право скарги. Разом з тим, якщо питання сучасного адміністративного оскарження одержали належне висвітлення в працях адміністративістів (В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко та ін.), то цього не можна сказати про закономірності становлення інституту адміністративної скарги. Метою цієї статті і є спроба визначити деякі з них, а саме особливості закріплення права скарги в адміністративному законодавстві УРСР у 20-х роках ХХ століття.

Аналіз нормативних актів, виданих у різні часи, зокрема, у 20-ті роки ХХ століття, свідчить, що майже з початку запровадження на території України радянського ладу уряд УРСР намагався налагодити роботу з прийняття та розгляду звернень громадян. Першим кроком у цьому напрямку було створення при органах робітничо-селянських інспекцій Бюро Скарг та заяв (далі – Бюро Скарг), покликаних приймати скарги та заяви від усіх без винятку громадян республіки. Разом з тим необхідно відмітити, що зазначені Бюро у перші роки свого функціонування діяли хаотично, оскільки їх діяльність не отримала належної нормативно-правової підтримки. Першим нормативним актом, спрямованим на вирішення зазначених прогалин, а також організацію порядку прийняття скарг та заяв громадян, була постанова Президії ВУЦВК від 14.09.1921 р. [1]. Відповідно до зазначеної постанови було встановлено, що розгляд скарг громадян, як правило, мав здійснюватися на місцевому рівні, тобто повітовими Бюро Скарг, які таким чином визнавалися першою інстанцією у загальній системі Бюро Скарг, що діяли на території УРСР. Проте подібна побудова системи Бюро Скарг, на нашу думку, не сприяла ефективності та результативності діяльності останніх, оскільки вони не утворювались на рівні найнижчих адміністративно-територіальних одиниць, в яких жила значна кількість громадян, що робило право на скаргу практично малодоступним для певної частини населення країни.

Наступною ієрархічною сходинкою у побудові Бюро Скарг були губернські Бюро Скарг, до яких можна було оскаржувати рішення повітових Бюро Скарг, а найвищим органом у зазначеній системі було Центральне Бюро Скарг при Народному Комісаріаті Робітничо-Селянської інспекції.

Крім системи діючих на території УРСР Бюро Скарг згадана постанова закріпила ще кілька цікавих і досить цінних правил, пов'язаних безпосередньо з порядком подання та розгляду заяв і скарг. Так, Президія ВУЦВК категорично заборонила будь-яке переслідування громадян за подання ними звернення. Припустимим було

лише судове переслідування тих осіб, заяви і скарги яких мали злісний або свідомо наклепницький характер. Ще одним позитивним моментом даної постанови можна назвати положення, відповідно до якого усі звернення громадян, що не потребували додаткових перевірок або матеріалів, мали бути вирішені у найкоротші строки, проте за відсутності конкретних термінів, відведених для прийняття за ними рішень, створювало підстави для тяганини та бюрократизму у діяльності посадових осіб Бюро Скарг. Крім цього необхідно відмітити ще одне, справді позитивне положення, закріплене у п. 5 постанови, зміст якого зводився до того, що подання обґрунтованих скарг та заяв (обґрунтованість звернення мала бути підтверджена завідуючим відділом Робітничо-Селянської інспекції або Народним Комісаром Робітничо-Селянської інспекції) зупиняло виконання рішення, на яке була подана скарга або заява, що, на нашу думку, надавало інституту звернень громадян більш-менш дієвого характеру у справі забезпечення законності в державному управлінні та захисті порушених прав. Останнє із зазначених положень надавало інституту права скарги певну схожість з німецьким інститутом формальної скарги, подання якої зазвичай зупиняло дію розпорядження, що оскаржувалося, аж до перегляду справи вищою адміністративною інстанцією і, разом з тим, відкривало скаржнику можливість брати участь у наданні доказів тощо [2, с. 175]. Однак, вітчизняне законодавство того часу так далеко у сприянні громадянам в захисті їх прав не зайшло.

Подальша деталізація інституту права скарги та правового положення Бюро Скарг була здійснена лише у 1924 році шляхом видання ВУЦВК та РНК УРСР постанови, якою було закріплене Положення про Бюро Скарг Робітничо-Селянської Інспекції України [3]. Зазначене положення насамперед змінило систему Бюро Скарг, ліквідувавши повітові Бюро Скарг, залишивши Бюро Скарг лише на рівні губернії та м. Харкова (Центральне Бюро Скарг). Подібний крок, як зазначалося вище, не сприяв розвитку інституту права скарги з точки зору його досяжності для населення.

Крім цього постанова містила і елементи прогресивного характеру, спрямовані на подальший розвиток зазначеного інституту. Так, передбачалося, що порядок з громадянами оскаржувати незаконні дії та рішення могли також установи та організації (подібне положення, на нашу думку, було досить важливим, оскільки розширювало коло суб'єктів, які мали право оскаржувати незаконні дії та рішення адміністративних органів. Але, на жаль, такий історичний досвід визначення суб'єктів права скарги не був використаний сучасним законодавцем. Мається на увазі те, що Закон України "Про звернення громадян" [4] не передбачив юридичності подання звернень, у тому числі і скарг, для юридичних осіб, що, як наголошувалося у юридичній літературі [5, с. 130], є його суттєвим недоліком), подаючи скаргу у письмовій або в усній формі без будь-якої оплати гербовим або канцелярським збором, причому предметом оскаржен-

ня могли бути не тільки факти, які стосувалися безпосередньо самого скаржника, а й ті, які до нього не відносилися, а свідчили про недоліки в діяльності і побудові держaparату.

Говорячи про вдосконалення інституту права скарги, необхідно наголосити на тому, що видання згаданих нормативних актів свідчило про формальне намагання керівництва країни забезпечити більшу об'єктивність та повноту рішень, які приймалися Бюро Скарг за зверненнями громадян. Вирішенню подібного завдання сприяло запровадження колегіального порядку розгляду скарг. Так, було встановлено правило, відповідно до якого у Центральному Бюро Скарг справи розглядалися комісією у складі члена Колегії Народного Комісаріату Робітничо-Селянської Інспекції (він же був Головою комісії), Керуючого Центральним Бюро Скарг та голови Укрбюро Профспілок. Колегіальний порядок вирішення скарг громадян діяв також і на місцевому рівні, де у складі комісії були завідувачий відповідної губернської Робітничо-Селянської інспекції, представник Контрольної Комісії та Губпрофспілки.

Дещо пізніше зазначений склад комісії з розгляду скарг громадян на усіх рівнях був змінений і до них додатково було введено ще одного члена – представника Комісії Незаможних Селян [6]. Крім цього постановою, яка змінила структуру зазначених вище комісій, була запроваджена ще одна новація, зокрема, закріплено обов'язок центральних, губернських та окружних державних, господарських, торгових та кооперативних установ і організацій (у 1926 році перелік зобов'язаних суб'єктів був дещо змінений [7]) встановити спеціальні скриньки для скарг на бюрократизм та інші дефекти державного та громадського aparату. Такий крок, на думку керівництва країни, мав сприяти громадянам брати участь у справі покращення державного та громадського життя, наблизити діяльність існуючих Бюро Скарг до широких верств населення.

Крім подання звернень до Бюро Скарг законодавство того часу надало громадянам можливість і по відомчій лінії оскаржити дії або рішення місцевих органів влади, закріпивши це право у постанові ВУЦВК "Про порядок оскарження дій місцевих органів влади" [8]. Відповідно до цього нормативного акта громадяни могли подавати скарги на відмови місцевих органів влади у задоволенні клопотань та заяв тому органу, якому у відомчому порядку був підпорядкований останній, або ж вносити такі скарги безпосередньо до місцевого органу влади, на якого покладався обов'язок прийняти таку скаргу, видати довідку про її прийняття та у триденний строк разом з усіма необхідними матеріалами направити вищому у порядку підлеглості органу для розгляду та прийняття рішення. При цьому зазначимо, що подача скарги обмежувалася місячним строком з дня, коли особа дізналася про відмову у вирішенні її заяви або клопотання. Крім цього, на скаржника покладалися також і додаткові обов'язки, пов'язані з необхідністю підкріплення змісту скарги відповідними документами, які мали подаватися в оригіналі або шляхом надання їх завірених копій.

Згадана постанова встановлювала також і інші досить цікаві правила. Так, для забезпечення реалізації прав громадян на скаргу примітка до п. 1 постанови встановлювала правило, що в разі надходження скарг до органів, не уповноважених на їх розгляд, останні зобов'язані пересилати їх за належністю та письмово повідомляти про це скаржника.

Розгляд скарг та прийняття за його результатами відповідного рішення обмежувалося двома тижнями, після чого орган, який його прийняв, мав протягом

трьох днів у письмовій формі сповістити скаржника про результати розгляду його скарги та про можливість і способи подальшого оскарження, а також надіслати копію свого рішення органу (посадовій особі), дії якого оскаржувалися.

Крім цього громадянам, правда дещо пізніше, було надано право подавати скарги на дії місцевих органів влади безпосередньо до центральних органів управління. Таке право стало реальним з 9 червня 1926 р., коли РНК УРСР прийняла постанову [9], яка зобов'язала Народний Комісаріат Земельних Справ, Народний Комісаріат Юстиції, Народний Комісаріат Соціального Забезпечення, Народний Комісаріат Охорони Здоров'я, Народний Комісаріат Внутрішніх Справ і Народний Комісаріат Фінансів виділити завідувачі відділами або інших відповідальних осіб, які могли б безпосередньо вирішувати скарги, поклавши на них обов'язок прийому селян та робітників, які зверталися із скаргами у дану установу, а також уповноважених земельних громад (ходаків), що приїжджали у справах громад до зазначених комісаріатів.

Таким чином, викладене свідчить про намагання влади розширити перелік державних органів та посадових осіб, уповноважених вирішувати скарги громадян, що, безумовно, необхідно розцінювати як позитивний крок в історії становлення інституту права скарги.

Закріпивши право на особистий прийом, законодавець зробив також певні кроки з метою забезпечення його реалізації. Зокрема, передбачалося, що прийом скаржників мав здійснюватися щоденно у встановлені часи, за винятком святкових днів та днів відпочинку. Крім цього, встановлювалися також і більш-менш конкретні строки розгляду та вирішення звернень громадян. Так, в одинденний строк з моменту отримання письмової скарги або усної заяви особам, які звернулися до народних комісаріатів, мала бути надана вичерпна відповідь по суті питання та видані необхідні довідки або оголошено про приблизний строк вирішення скарги або заяви. Але, на нашу думку, такий дуже стислий строк зовсім не сприяв підвищенню ефективності роботи з розгляду звернень громадян, оскільки був нереальним для посадових осіб народних комісаріатів, що, як наслідок, викликало у громадян переконаність про бюрократизм у державному aparаті та небажаність посадових осіб оперативно вирішувати проблеми населення.

Крім цього, необхідно звернути увагу ще на один досить принциповий момент, запровадження якого мало на меті підвищення об'єктивності під час розгляду скарг громадян. Мова йде про встановлення заборони надсилати скарги громадян для проведення розслідування за їх змістом органу або посадовій особі, дії яких оскаржувалися. Подібні перевіірочні заходи могли доручатися лише вищому органу (посадовій особі) або відповідній ревізійній інспекції. За невиконання або порушення цих правил щодо роботи із скаргами громадян відповідно до зазначеної постанови керівники установ та посадові особи підлягали притягненню до відповідальності.

Подальша перебудова інституту права скарги та системи Бюро Скарг була здійснена у 1927 році шляхом введення Бюро Скарг до структури Народного Комісаріату Робітничо-Селянської інспекції УРСР, Народного Комісаріату Робітничо-Селянської Інспекції АМРСР та відділів робітничо-селянської інспекції окружних виконавчих комітетів. Крім цього, з метою наближення Бюро Скарг до населення, що не було зроблено у попередні роки, зазначені установи були створені і при районних виконавчих комітетах [10].

Найбільш принциповим за своєю значущістю кроком, спрямованим також і на підвищення ефективності

інституту права скарги, було набрання чинності у 1927 році Адміністративним кодексом УРСР [11], розділ XV якого закріпив порядок оскарження дій місцевих адміністративних органів (З набранням чинності Адміністративним кодексом УРСР ряд попередніх постанов ВУЦВК, присвячених порядку подання та розгляду скарг громадян, втратив чинність). Ознайомлення зі змістом зазначеного розділу свідчить, що його положення фактично завершили побудову інституту права скарги в УРСР, додавши йому необхідної правової регламентації, хоча, правду кажучи, і не зробили його єдиним і чітко структурованим. Справа в тому, що Адміністративний кодекс УРСР поряд із оскарженням дій адміністративних органів у вищестоящі органи припускав можливість подання скарги і до органів Народного Комісаріату Робітничо-Селянської Інспекції, органів прокуратури, діяльність яких з розгляду останніх регламентувалася вже не цим Кодексом, а власними нормативними актами.

Що ж стосується безпосередньо самого Адміністративного кодексу УРСР, то він містив справді прогресивні моменти, елементи яких можна знайти навіть у сучасних нормативних актах, що закріплюють інститут права звернення. На нашу думку, найбільшою заслугою Адміністративного кодексу у зазначеному питанні було запровадження значної кількості процесуальних строків, у межах яких мали бути вчинені ті або інші дії, спрямовані на прийняття та розгляд скарг громадян. Так, по-перше, Адміністративний кодекс встановив, що скарга може бути подана у місячний строк з того дня, коли скаржнику стало офіційно відомо про дію або рішення, яке оскаржується. Хоча треба відмітити, що зазначений місячний строк не був припиняючим, оскільки за певних умов міг бути поновлений посадовою особою, уповноваженою на розгляд скарги. По-друге, для посадових осіб місцевих адміністративних органів у разі подання скарги до вищого органу через місцевий орган, встановлювався обов'язок у триденний строк з дня отримання скарги надіслати її разом з усіма матеріалами за належністю, а скаржнику видати при цьому довідку про прийняття скарги. За дотриманням зазначеного порядку мали слідувати вищестоящі органи, порушуючи питання про притягнення до відповідальності осіб, які несвоєчасно пересилали скарги громадян. По-третє, Кодекс запровадив також і чіткі строки, протягом яких скарга мала бути розглянута та вирішена по суті. Такий строк обмежувався двома тижнями від дня отримання скарги разом з усіма необхідними матеріалами. Крім того, посадові особи, які прийняли рішення по скарзі, повинні були у триденний строк повідомити громадянина про своє рішення.

Разом з тим Адміністративний кодекс (розділ XV) мав і певні недоліки, які, безумовно, знижували ефективність та дієвість права скарги. Мова, зокрема, йде про те, що подання обґрунтованої скарги автоматично не зупиняло виконання рішення (дії), що оскаржувалося.

Тільки за певних умов та на власний розсуд посадова особа, уповноважена на розгляд скарги, могла прийняти рішення про зупинення дії того або іншого розпорядження, виданого місцевими адміністративними органами. Не передбачав Адміністративний кодекс і можливості оскарження нормативних актів (обов'язкових постанов), виданих на місцевому рівні, не встановлював він і порядок оскарження рішень (дій) центральних адміністративних органів.

Отже, виходячи з викладеного, можна стверджувати, що сьогоднішній інститут права скарги (права звернення) бере свій початок у 20-х роках ХХ століття, коли на території УРСР почали запроваджуватися Бюро Скарг і видаватися перші нормативні акти, покликані регулювати діяльність останніх. Зміст зазначених правових актів свідчить про наявність певних тенденцій у розвитку інституту права скарги. Так, з одного боку, керівництво країни поступово вдавалося до удосконалення порядку прийому та вирішення скарг громадян, запроваджуючи певні процедурні гарантії належного функціонування даного інституту, а з іншого – не робила ці гарантії достатньо повними та достатніми, що дозволяє говорити про небажання ВУЦВК та РНК УРСР ставити під повний контроль громадськості свою діяльність та її результати.

1. О правах жалобщиков: Постановление Президиума Всеукраинского исполнительного Комитета от 14 сентября 1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1921. – № 17. – Ст. 526. 2. *Елистратов А.И.* Очерк административного права. – М., 1922. – 236 с. 3. Положення про Бюро Скарг Робітничо-Селянської Інспекції України: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів УРСР від 23 лютого 1924 р. // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1924. – № 6. – Ст. 55. 4. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 257. 5. *Мельник Р.С.* Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: Дис. канд. юрид. наук. – Х., 2002. – 211 с. 6. Про роботу Бюро Скарг Народного Комісаріату Робітничо-Селянської Інспекції УРСР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів від 26 листопада 1924 р. // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1924. – № 50. – Ст. 301. 7. Про зміну ст. 3 постанови "Про роботу Бюро Скарг Народного Комісаріату Робітничо-Селянської Інспекції УРСР": Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів УРСР від 23 січня 1926 р. // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1926. – № 2. – Ст. 22. 8. Про порядок оскарження дій місцевих органів влади: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 24 березня 1925 р. // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1925. – № 33–34. – ст. 255. 9. Про порядок розв'язування скарг, поданих від селян і робітників до центральних установ: Постанова Ради Народних Комісарів УРСР від 19 червня 1926 р. // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1926. – № 40–41. – Ст. 279. 10. Про Бюро Скарг Робітничо-Селянської Інспекції УРСР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів УРСР від 21 вересня 1927 р. // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1927. – № 55. – Ст. 223. 11. Адміністративний кодекс УРСР // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1927. – № 63–65. – Ст. 240.

Надійшла до редколегії 14.03.07

О. Отраднова, канд. юрид. наук

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАННЯХ ІЗ ЗАВДАННЯ НЕДОГОВІРНОЇ ШКОДИ

Присвячено дослідженню основних положень стосовно принципу справедливості в цивільному праві взагалі і у деликтних зобов'язаннях зокрема. Проаналізовано застосування принципу справедливості при виконанні деликтних зобов'язань та прийнятті судом рішень по справах про відшкодування шкоди.

Article is devoted to general thesises of principle of justice in Civil law and in law of torts in particular. A use of principle of justice in torts obligations fulfillment and court decisions in such cases were analyzed.

Як і будь-яка галузь права цивільне право будується на певних принципах, під якими розуміються "основні

положення, що виражають найважливіші закономірності розвитку права, визначають його головні риси, характе-