



Євген ШЕВЧЕНКО,

старший прокурор відділу підготовки кадрів та зв'язків з навчальними закладами Генеральної прокуратури України, кандидат юридичних наук, державний радник юстиції 3 класу

Євген БЕЗКРОВНИЙ,

аспірант кафедри організації роботи та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України, юрист 2 класу



УДК 342.1

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ ОСІБ НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Права людини в Україні – це найважливіший суспільний і правовий інститут, необхідна складова для існування правової держави.

У зв'язку із цим слушним є висновок В.В. Авер'янова, що природні та невід'ємні права людини становлять основу «стимулювань і протипа» у державі [1].

Проблеми, пов'язані з реалізацією невід'ємних прав людини, завжди привертала увагу науковців, правозахисників, державних діячів. Право особи на звернення є гарантією реалізації всіх її конституційних прав і свобод.

Утвердження на конституційному рівні права громадян на звернення свідчить, що воно є важливим інструментом функціонування демократичного суспільства, посилює відповідні обов'язки органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Звернення є дієвим засобом забезпечення законності діяльності державних органів та їх посадових осіб у здійсненні прав, свобод і законних інтересів громадян.

Інститут звернення має важливе значення в житті суспільства та держави. Громадяни постійно звертаються до різних державних органів і їхніх посадових осіб для вирішення кон-

кретних питань, пов'язаних із реалізацією й захистом наданих їм прав, свобод та законних інтересів. Тому механізм взаємодії державних органів і громадян потребує чіткого законодавчого врегулювання. Адже це є запорукою правової захищеності громадян, з одного боку, і належного функціонування усіх ланок органів державної влади – з другого [2, 3–4].

Правовою основою для існування інституту звернення у нашій державі є Конституція України, у ст. 40 якої встановлено право всіх направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися 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.

У ст. 3 Закону України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян» закріплено, що під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

В юридичній енциклопедії за редакцією Б.Н. Топорніна термін «звернення» тлумачиться як конституційне право громадянина

звертатися особисто, а також направляти індивідуальні та колективні звернення до державних органів і органів місцевого самоврядування. Це форма участі громадян в управлінні, у вирішенні державних та громадських справ, засіб захисту прав і свобод громадян, що є однією з організаційно-правових гарантій забезпечення їх охорони. Звернення розрізняються за юридичною природою й мають різні правові наслідки [3, 640–641].

Юридичний енциклопедичний словник А.Я. Сухарьова не містить терміна «звернення», а розкриває поняття його складових, зокрема заяви як звернення особи (або кількох осіб) в установу або до посадової особи, не пов'язаного, на відміну від скарги, з порушенням прав і законних інтересів громадянина, та такого, що містить у зв'язку із цим вимоги про усунення таких порушень. Заява подається з метою реалізації права або законного інтересу громадянина та для того, щоб повідомити про недоліки в роботі підприємств, установ, організацій, а в низці випадків – і внести свої пропозиції стосовно усунення цих недоліків та покращення роботи. Водночас скарга – це звернення в державний орган або до його посадових осіб з приводу порушених прав і захищених законом інтересів конкретної особи (громадянина, суспільної організації, підприємства тощо) [4, 415].

У конституційному праві країн Західної Європи замість терміна «звернення» здебільшого використовується термін «петиція» (*petitio*), що з латинської перекладається як пошук, вимога, прохання.

Л.В. Тихомирова стверджує, що петиція – це колективне прохання, надане в письмовому вигляді в органи державної влади, як правило, вищої інстанції [5, 320].

Згідно з тлумаченням, наведеним у словнику Ф.А. Брокгауза та І.А. Ефрона, петиція – це один із засобів, встановлених у конституційному праві для досягнення будь-яких заходів з боку державної влади. У країнах Західної Європи цей термін вживається у більш широкому значенні: на позначення будь-якого прохання, вимоги, поданої особою або багатьма особами до органу державної влади [6].

Серед науковців не вироблено єдиної думки щодо розуміння поняття звернення. Так, М.В. Оніщук вважає, що право на звернення є невідємним та невіддільним від особи правом

відстоювати свої права та охоронювані законом інтереси [7, 416].

У свою чергу, В.П. Тарануха наполягає на тому, що термін «звернення громадян» має збірний характер. Однак це не означає, що під зверненням розуміють тільки пропозицію, заяву чи скаргу. Звернення за своїм змістом – більш широке поняття, яке може включати і звичайну інформацію, що не належить до пропозицій, заяв чи скарг [8, 3–4].

Слушною вбачається думка С.А. Широбокова, який вважає звернення волевиявленням індивіда, що виражається у конкретних діях і має письмову або усну форму, яка відповідає правилам, закріпленим у нормативно-правових актах, що направляються в органи держави або органи місцевого самоврядування у випадках, необхідних для того, щоб реалізувати, надати, захистити або відновити права і свободи [9].

Для того щоб зрозуміти природу поняття звернення, необхідно розглянути історичний розвиток інституту права на звернення на території сучасної України.

У період Київської Русі функція розгляду і вирішення звернень покладалася на князя та відповідних посадових осіб. Першим писаним кодифікованим актом руського звичаєвого права, прийнятим у період 1036–1037 років, стала «Руська правда». Цим кодифікованим актом урегулювався широкий спектр суспільних відносин, зокрема правовий статус особи, права та обов'язки члена громади, різноманітні правові механізми захисту життя, здоров'я особи, заборона кровної помсти [10, 8–9]. Досить детально в «Руській правді» було врегульовано звернення про вчинення злочинів [11, 8–9].

Приєднання наприкінці XIV століття переважної частини українських земель до складу Великого князівства Литовського не внесло спочатку будь-яких істотних змін в їх політично-адміністративний устрій. У Великому князівстві Литовському тривалий час використовувалися давньоруські правові джерела, зокрема «Руська правда». Поступово на основі цього документа приймали акти великокнязівської влади. Разом із тим у Литовському Статуті 1529 року значну увагу приділено судово-процесуальному праву. Зокрема, передбачено систему центральних та місцевих судів, у яких особа могла захищати свої порушені

права та законні інтереси. Судовий процес починався за ініціативою особи, яка направляла до суду скаргу про порушення її законних прав та свобод. Таку скаргу мали право направляти також родичі постраждалої особи [12, 32–34].

Потрібно зазначити, що повідомлення про вчинення злочинів були закріплені у всіх трьох Литовських статутах та мали назву «поволяння». Третім Литовським Статутом 1588 року було впроваджено ведення в судових органах спеціальних книг, до яких вносилися звернення осіб щодо неправомірних дій.

У XVI столітті було сформовано територіальне утворення під назвою Запорозька Січ. Це формування мало ознаки держави, а саме адміністративно-територіальний та військовий поділ. Основа правового порядку Січі – козацька правова система – не була відокремлена від традицій, моралі й релігії.

Щодо її судового устрою треба вказати, що суд не був відділений від адміністрації, тобто майже всі посадові особи Війська Запорозького в межах своєї компетенції виконували і судові функції. Найбільш складні справи розглядалися на козацьких сходках або радах. Існував базарний суд. Таким чином, звернення могли вирішуватися як кошовим отаманом, суддею, так і військовою радою. Як зазначає І.М. Паньонко, козацька рада була органом законодавчої влади, але не у формі представницького органу, яким були тогочасні парламенти європейських держав, а у формі прямої участі в управлінні справами Війська Запорозького всіх членів козацького війська, тобто всього козацького стану. Вона, по суті, була органом найвищого порядку в управлінні козацьким військом [13]. Запорозька Січ суттєво вплинула на подальшу еволюцію українського державотворення.

З приєднанням України до Російської держави поширилася практика звернень у формі чолобитних, відома в Росії з XV століття. Чолобитними називались різноманітні заяви, скарги, прохання на ім'я царя, членів його сім'ї, патриарха, поміщика.

У XVII столітті чолобитна була родовою назвою певної групи актів: «прошений», офіційних заяв, скарг, доносів по «государеву слову і справі» та інших. Чолобитні подавалися й адресувалися окремими особами та колективами дворян, посадських людей, селян в центральні і місцеві державні установи, на ім'я царя, поміщиків, вот-

чинників та церковних ієрархів [14]. Водночас чолобитні були і скаргами приватного характеру, що поділялися на позовні, явочні, ізветні, повинні, мирові, відстрочні, ставочні тощо. До чолобитних належали документи судової практики та документи, на основі яких верховна влада приймала певні рішення і видавала офіційні акти.

Відповідно до указу Петра I від 23 лютого 1722 року було запроваджено посаду рехтмейстера, який очолював службу по роботі з чолобитними, що вирішувала, чи внести певне звернення, подане на «найвище ім'я» для розгляду самому імператору, чи прийняти інше рішення [15, 86–87].

У 1763 році імператриця Катерина II видала Маніфест про порядок розгляду скарг і прохань на найвище ім'я. Згідно із цим документом звернення або розглядалися по суті, або поверталися прохачам для передачі до суду. Право на подання звернення було закріплено лише для осіб дворянського стану, а для інших верств населення його було обмежено [16, 122].

Згідно з указом «Учреждение про губернії» від 1775 року Лівобережжю і Слобідську Україну було поділено на намісництва. На губернське правління покладався обов'язок стежити за дотриманням законності у всіх сферах управління, за виконанням законів всіма підлеглими установами. Оскаржити рішення правління можна було в Перший департамент Сенату. Крім того, губернське правління мало й іншу функцію: працівники прокурорського нагляду доповідали йому про викриті ними зловживання і випадки порушення закону, тобто органи влади здійснювали нагляд за законністю не лише як вища адміністративна інстанція, а й через звітність спеціальних органів нагляду [17].

Відповідно до маніфесту імператора Олександра I у 1810 році було створено спеціальну комісію для прийому прохань на найвище ім'я. Ці звернення поділялися на такі категорії: прохання нагород і милостей, проєкти (пропозиції) та скарги. Але такі звернення мали право подавати лише особи дворянського стану. 18 січня 1835 року Комісією прохань було відокремлено, вона стала самостійною вищою установою, очолюваною особливим «статс-секретарем у прийнятті прохань». У законі було наголошено, що Комісія прохань перебуває в безпосередньому віданні імператора. Скарги та прохання могли бути подані тільки від самого позивача із зазна-

ченням його звання, імені, прізвища та місця проживання. Це правило поширювалося й на укладачів або переписувачів скарг і прохань. Хоча закон забороняв вносити до Комісії доноси, але допускалося, що в проханні або скаргі могли міститися вказівки на зловживання, відомості про які передавалися у відповідні вищі та центральні установи [18, 17–35].

М.П. Міняйло, розглядаючи законодавство України з питань звернень громадян від 1917 року, виділяє такі етапи його становлення: перший – 1918–1961 роки, другий – 1962–2000 роки, третій – з 2001 року до сьогодні [19, 32].

На першому етапі створювалися правові застави розгляду звернень, за якими перевірялася законність дій органів державного управління. Це проявлялося у закріпленні розгляду підвідомчих земельних спорів за волосними, повітовими і губернськими земельними комісіями, в можливості оскарження до суду неправильних записів у книгах актів громадського стану.

У цей час впроваджувалися основні процесуальні форми розгляду скарг громадян на діяльність посадових осіб органів державної влади. Зокрема, у постанові 4-го надзвичайного Всеросійського з'їзду Рад (1918 рік) «Про дотримання законності» містилось положення про зобов'язання всіх посадових осіб і радянських закладів та установ за вимогою кожного громадянина республіки, який бажає оскаржити їх дії до органу владних повноважень, скласти відповідний протокол, у якому повинно бути зазначено час, місце та імена посадових осіб або назва установи і суть справи. Копія протоколу видавалася скаржнику.

У 1924 році видано Указ Президії Верховної Ради УСРР «Про права осіб прокурорського нагляду республіки». Значну увагу було приділено наглядовій діяльності за роботою органів виконавчої влади із заявами і скаргами громадян. Згідно з Циркуляром Народного комісаріату юстиції РРФСР від 27 липня 1927 року № 141 «Про боротьбу з формально-бюрократичними ухилами в роботі органів прокурорського нагляду» від прокурорських працівників вимагали ретельного розгляду кожної скарги, а також повного і законного її вирішення у якомога стисліший термін.

Внаслідок прийняття в 1927 році Адміністративного кодексу України було введено адміністративно-процесуальний порядок роз-

гляду скарг на дії місцевих адміністративних органів. При цьому не передбачалося судового оскарження, винятком становили скарги на неправильне проведення опису, оцінки майна, яке призначалося на продаж у випадку несплати необхідних платежів, а також неправильний розподіл одержаних від продажу майна сум.

14 грудня 1935 року Центральним Виконавчим Комітетом СРСР було винесено постанову «Про положення справ з розглядом скарг трудящих», якою закріплено обов'язок органу державної влади прийняти скаргу, що належить до його сфери діяльності, зареєструвати її й дати відповідь у встановлений строк.

Важливих змін щодо забезпечення юридичних гарантій захисту прав та інтересів громадян було досягнуто з 1968 року. Так, 12 квітня 1968 року видано указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян». У цьому нормативному акті було сформульовано основні вимоги, що стосувалися забезпечення повного, об'єктивного та всебічного розгляду і вирішення звернень, для чого закріплювалися відповідні процедурні правила.

Вперше на конституційному рівні право особи на звернення було закріплено у Конституції СРСР від 7 жовтня 1977 року: у ст. 58 визначено, що громадяни мають право оскаржити дії посадових осіб, державних і громадських органів. Скарги мали бути розглянуті в порядку і в строки, встановлені законом. Особа мала право у встановленому законом порядку оскаржити до суду дії посадових осіб, вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, а також ті, що посягають на права громадянина [20].

Указ Президії Верховної Ради СРСР від 4 березня 1980 року «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» зобов'язував органи владних повноважень систематично аналізувати та узагальнювати звернення з метою своєчасного виявлення і усунення причин порушення прав та законних інтересів громадян.

Після проголошення незалежності України прийнято Закон України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян», що регулює інститут звернень у нашій державі й дотепер. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» в органах прокуратури розгляда-

ються та вирішуються звернення про порушення прав громадян і юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду.

У проєкті Закону України «Про прокуратуру» пропонується притягати прокурорських працівників до відповідальності за несвоєчасний розгляд звернень.

Підсумовуючи викладене, варто вказати, що хоч науковці не дійшли однозначної думки щодо визначення поняття «звернення», але водночас усталеною є позиція, що інститут звернення – невід’ємна складова правової держави.

З огляду на процес становлення та розвитку інституту звернень громадян на території

сучасної України можна дійти висновку, що цей інститут має в нашій країні історичну традицію і є обов’язковим елементом суспільних відносин. На сьогодні звернення є способом реалізації невід’ємних прав і законних інтересів особи, а також механізмом взаємодії індивіда та держави.

З урахуванням положень українського законодавства, а також змісту наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених можна стверджувати, що звернення є певним посланням індивіда або групи осіб у письмовій чи усній формі до передбаченого законом суб’єкта, спрямованим на виникнення певних наслідків правового характеру.

Список використаних джерел:

1. Авер’янов В.В. Права людини у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації захисту / В.В. Авер’янов. – К.: Наукова думка, 2007. – 587 с.
2. Тищенко Н.М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії і пути совершенствования / Н.М. Тищенко. – Х.: Право, 1998. – 266 с.
3. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – 1272 с.
4. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. Сухарев А.Я.; редкол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – 415 с.
5. Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия / Тихомирова Л.В.; под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: Юринформцентр, 1997. – 526 с.
6. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. – СПб: акционерное издательское общество Ф.А. Брокгауз – И.А. Ефрон, 1890–1907 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://dic.academic.ru/contents.nsf/brokgauz_efron/
7. Коментар Закону України «Про звернення громадян». Законодавство. Судова практика / [В.С. Ковальський, Ю.Г. Процан, Л.М. Коваленко]; за заг. ред. М.В. Оніщука. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 416 с.
8. Тарануха В.П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.П. Тарануха. – К., 2003. – 231 с.
9. Ширококов С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращения: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / С.А. Ширококов. – Екатеринбург, 1999. – 24 с.
10. Шевченко О.О. Історія держави і права України: хрестоматія для студентів юрид. вузів та факультетів / О.О. Шевченко, В.П. Самохвалов. – К.: Вентурі, 1996. – 224 с.
11. Правда руська. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій / упоряд. проф. С. Юшков. – К.: ВУАН, 1935. – 187 с.
12. Статути Великого князівства Литовського / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. – Одеса: Юридична література, 2002. – 464 с.
13. Паньонко І.М. Апарат управління Запорізької Січі (середина XVI ст. – 1775 р.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / І.М. Паньонко. – Львів, 2000. – 18 с.
14. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: Азъ, 1992. – 995 с.
15. Преображенский А.А. Законодательство Петра I / А.А. Преображенский, Т.Э. Новицкая. – М.: Юридическая литература, 1997. – 260 с.
16. Лыскова Е.И. Становление и развитие института обращений граждан / Е.И. Лыскова // Право и политика. – 2007. – № 3. – С. 121–125.
17. Градовский А.Д. Начала русского государственного права: в 3 т. / Градовский А.Д. – СПб: Типография М. Стасюлевича, 1883 г. – Т. III [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/3988988/50/>
18. Ремнев А.В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца 19 столетия / А.В. Ремнев // Исторический ежегодник. – Омск: Омский государственный университет, 1997. – 86 с.
19. Міняйло М.П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадянина на звернення: моногр. / М.П. Міняйло, Ю.І. Кіщак. – Миколаїв: Гліон, 2009. – 179 с.
20. Кукушкин Ю.С. Очерк истории Советской Конституции / Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. – М.: Политиздат, 1987 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm>

Євген ШЕВЧЕНКО,
Євген БЕЗКРОВНИЙ

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ ОСІБ НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Досліджено актуальну проблему щодо наукового визначення поняття «звернення особи» як гарантії реалізації невід'ємних прав людини та громадянина. Розглянуто етапи історичного розвитку інституту права на звернення на території сучасної України. Зроблено висновок, що цей інститут має в нашій країні історичну традицію і є невід'ємним елементом суспільних відносин.

Ключові слова: громадяни; звернення; заяви; скарги; петиції; права; клопотання; свободи; законні інтереси.

Евгений ШЕВЧЕНКО,
Евгений БЕСКРОВНИЙ

ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ ЛИЦ НА ТЕРРИТОРИИ СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЫ

Исследована актуальная проблема научного определения понятия «обращение лица» как гарантии реализации неотъемлемых прав человека и гражданина. Рассмотрены этапы исторического развития института права на обращение на территории современной Украины. Сделан вывод о том, что этот институт имеет в нашей стране историческую традицию и является неотъемлемым элементом общественных отношений.

Ключевые слова: граждане; обращение; заявления; жалобы; петиции; права; ходатайство; свободы; законные интересы.

Evgeniy SHEVCHENKO,
Evgeniy BEZKROVNYI

HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION THE RIGHT TO APPEAL PERSONS ON THE TERRITORY OF MODERN UKRAINE

Investigated the actual scientific problem definition of the concept of “recourse of a person”, as the guarantee of the realization of inalienable human and citizen rights. The institute of recourse plays a substantial role in society and nation life. The stages historical development of the institute of recourses of citizens on the territory of the modern Ukraine. The concluded that this institute has a historical tradition in our country and is an integral element of social relationships.

Keywords: citizens; appeals; applications; complaints; petitions; right, freedoms; legitimate interests.

