

Список використаної літератури

1. Рабінович П. Основи права людини: поняття, класифікації, тенденції // Український часопис прав людини. – 1995. – № 1. – С. 14-22.
2. Капицын В.М. Права человека и механизм их защиты. – М., 2003.
3. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина : навч. посіб. – К., 2004.
4. Римаренко Ю. Права людини (класифікація) // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К., 2005. – Т. II: Права людини у контексті поліцейської діяльності. – С. 747-748.
5. Бахин С.В. О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях // Правоведение. – 1991. – № 2. – С. 41-51.
6. Домбровська О.В. Конституційне право на життя людини і громадянина та забезпечення його реалізації органами внутрішніх справ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.0.02. – К., 2005.
7. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: Монографія. – К., 2008.
8. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підруч. – К., 2002.
9. Шукліна Н.Г. Загальні засади конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні // Конституційне право України: Підруч. / За ред. проф. В.Ф. Погорілка. – К., 1999. – С. 199-236.
10. Рабінович П. Права людини (класифікація меж) // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К., 2005. – Т. II: Права людини у контексті поліцейської діяльності. – С. 749-751.
11. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищих навч. закладів / За ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. – К., 2002.
12. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навч. посіб. – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – К., 2004.
13. Гіда С. Права людини (класифікація) // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К., 2005. – Т. II: Права людини у контексті поліцейської діяльності. – С. 748-751.
14. Совгиря О.В. Конституційне право України: Навч. посіб. – К., 2008.
15. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. // ВВР. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

Надійшла до редакції 06.02.2012

ЦИМБАЛЮК В.М., здобувач
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.736

СУТНІСТЬ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Визначено сутність права громадян на звернення на основі положень законодавства України та наукових поглядів вчених, констатовано комплексний характер цього права, взаємозумовленість та спорідненість з іншими (особистими, політичними) правами громадян.

Ключові слова: звернення громадян, право на звернення, публічна адміністрація, права громадян, публічний інтерес.

Определяется сущность права граждан на обращение на основе положений законодательства Украины и научных взглядов ученых, констатируется комплексный характер этого права, взаимозумовленность и родство с другими (личными, политическими) правами граждан.

Ключевые слова: обращения граждан, право на обращение, публичная администрация, права граждан, публичный интерес.

Article is devoted to defining the essence of citizens' right to appeal on the basis of legislation of Ukraine, scientific views of scientists, it is stated integrated nature of this law, mutual and relationship with others (personal and political) rights.

Keywords: Public Appeals, the right to appeal, public administration, civil rights, the public interest.

Незважаючи на більш ніж п'ятнадцятирічну практику дії розглядуваного закону, внесення до нього низки змін та доповнень не усунуло всі теоретичні та практичні проблемні питання. Зокрема, деякі з них залишаються не вирішеними і до сьогодні: хто може виступати су-



б'єктом даного права, що слід включати у зміст права на звернення, яким має бути визначення права на звернення, детальна правова регламентація механізму реалізації права на колективні звернення громадян тощо. Ці всі недосконалості законодавства, на нашу думку, перш за все пов'язані з недостатнім теоретичним вивченням сутності права громадян на звернення до публічної адміністрації.

Праву громадян на звернення в державні органи і органи місцевого самоврядування приділено багато уваги з боку вчених адміністративного та інших галузей права. Аналітичний підхід до теоретичних аспектів, що визначають поняття права громадян на звернення, дозволило вченим встановити його правову багатогранність, обумовлену тісним взаємозв'язком з іншими елементами системи суб'єктивних публічних прав. Враховуючи обґрунтованість цими вченими теоретичних положень та низку напрацювань, ми поставили за **мету** дослідити сутність права громадян на звернення до публічної адміністрації на основі відповідного законодавства в контексті взаємодії з іншими правами громадян, забезпечення публічного та приватного інтересу.

Одним з актуальних питань місця людини у суспільстві є проблема юридичних механізмів захисту її прав, свобод і законних інтересів. Необхідність існування таких механізмів зумовлена природою правової держави, в якій необхідною умовою її існування та розвитку є пріоритет прав людини та обов'язки держави забезпечити і гарантувати їх. Право на звернення до органів публічної влади – невід'ємний елемент правового статусу людини і громадянина будь-якої розвиненої демократичної правової держави. У зв'язку з цим актуальність науково-теоретичного дослідження інституту звернень громадян наразі досить очевидна і незаперечна, тим більше що законодавець, оцінивши всю значимість існування даного конституційно-правового інституту для правового суспільства, незабаром після прийняття Конституції України прийняв 2 жовтня 1996 р. Закон України «Про звернення громадян».

Перш за все необхідно зазначити, що право громадян на звернення до публічної адміністрації є конституційним, оскільки закріплене в ст. 40 Конституції України, де зазначено, що «усі 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, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». Хоча права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, як вказано у ст. 22, не є вичерпними, і їх коло може бути розширене при прийнятті нових законів, закріплення саме права на звернення в Основному Законі держави свідчить про його важливість. За допомогою даного права виявляється природний стан свободи людини, що полягає в можливості вільно висловлювати свою думку, захищати свої права і свободи, а також брати участь в управлінні справами держави. Для більш детального дослідження права громадян на звернення до публічної адміністрації доцільно з'ясувати сутність даного права, його зміст і ознаки.

Характеризуючи сутність будь-якого явища, в тому числі і правового, необхідно розуміти сутність як внутрішню основу, зміст, сенс, суть чого-небудь [1, с. 653], внутрішній зміст предмета, що виражається в єдності всіх різноманітних і суперечливих форм його буття [2, с. 665].

Як вважає більшість науковців, сутність права громадян на звернення розкривається через дві основні цілі. Перша полягає в тому, що завдяки володінню даним правом громадянин беруть участь у державному управлінні, що є одним із проявів принципу демократизму цієї діяльності. Звернення забезпечують громадянам можливість участі в управлінні державними і громадськими справами, впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форм власності, підприємств [3, с. 12, 294]. Інша – у захисті особою своїх прав, свобод і законних інтересів за допомогою скарг, заяв, клопотань.

До першого розуміння сутності права на звернення як способу участі в державному управлінні в науковій літературі існує два підходи. Прихильники першого вважають, що право на звернення є формою безпосередньої демократії [4, 5, 6]. Під формою безпосередньої демократії вони розуміють безпосереднє волевиявлення всього народу або його частини з метою здійснення суспільних функцій шляхом виборів, референдумів або в інших, не заборонених Конституцією і законами, формах. Прихильники іншого підходу мають протилежну позицію і вважають, що право на звернення до органів публічної влади не можна розглядати як форму безпосередньої демократії, оскільки акти його реалізації не відображають волю всього народу в



цілому і не мають загальнообов'язкового характеру. Тому вони розглядають інститут звернень громадян як спосіб помірного впливу на владу. Як зазначає В.В. Комарова, формами безпосередньої демократії є тільки ті її прояви, які інституціоналізують безпосереднє волевиявлення володаря повноти державної влади – народу. Ні листи, ні інші звернення громадян, ні діяльність громадських організацій, ні тим більше подання пропозицій не виражають суверенітет народу, не інституціоналізують його безпосереднє, державно-владне волевиявлення [7, с. 17]. Таким чином, оскільки право на звернення до органів публічної влади не відповідає всім ознакам форми безпосередньої демократії, зокрема, не відображає інтереси і суверенну волю всього народу в цілому або його частини, не пов'язане з прийняттям публічно-владного рішення, обов'язкового для органів публічної влади, отже, його не можна визнати формою безпосередньої демократії [8, с. 6]. В той же час не можна повністю не визнавати впливу звернень громадян на діяльність публічної адміністрації. На нашу думку, було б правильним погодитися з поглядами тих вчених, які вважають, що право на звернення являє собою певну форму впливу на рішення та діяльність органів публічної влади, тобто є одним із способів участі в управлінні справами держави. У практиці нашої держави відомі випадки, коли за допомогою звернень громадяни та їх об'єднання впливають на прийняття вагомих рішень суб'єктами владних повноважень. Наприклад, звернення Ради всеукраїнського громадського об'єднання «Асоціація платників податків України» до керівних органів держави з приводу удосконалення норм Податкового кодексу України, пропозиції якого частково були задоволені, та інші. Щодо виділення правозахисної сутності права громадян на звернення в літературі можна знайти певну єдність думок. Більшість авторів так чи інакше розглядають це право як засіб захисту людиною і громадянином своїх прав і свобод, а також законних інтересів. Так, на думку переважної більшості фахівців, особливе місце в системі засобів захисту прав, свобод та законних інтересів громадян посідає реалізація їх права на звернення. Деякі автори розглядають таке право як спосіб самозахисту. Наприклад, А. В. Малько визначає такі способи самозахисту як звернення в державні органи і органи місцевого самоврядування; оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб, які порушують права громадян; звернення до засобів масової інформації та правозахисних організацій, громадських об'єднань. На нашу думку, право на звернення до публічної адміністрації не є самозахистом громадянина своїх прав, а являє собою звернення до цих органів за державним захистом. Як зазначає В.Б. Авер'янов, адміністративно-правовий захист прав, свобод та законних інтересів громадянина являє собою сукупність застосовуваних у порядку, врегульованому нормами адміністративного права, засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими на те органами (посадовими особами), а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій (процедур). Останні спрямовані на припинення незаконного посягання на права, свободи та інтереси громадян; ліквідацію будь-яких перешкод, що виникають при їх здійсненні; визнання або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків з притягненням винної особи до відповідальності [9, с. 66]. Державний захист може здійснюватися у двох основних формах: судовою та адміністративною (позасудовою). При цьому право на звернення виступає як перша дія для будь-якої форми захисту, оскільки неможливо отримати захист, не звернувшись за ним до компетентних органів у встановленій законом формі (наприклад, заяви, скарги, позову тощо). Судовий захист права гарантується кожному і здійснюється судом з допомогою конституційного, цивільного, господарського, адміністративного і кримінального судочинства. Адміністративний захист прав заснований на положеннях ст. 55 Конституції України, в якій кожному громадянину гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб. Громадянин має право звернутися як зі скаргою до вищого у порядку підлеглості органу чи посадової особи, так і до суду згідно з чинним законодавством.

Після використання всіх національних засобів правового захисту громадянин має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

На нашу думку, сутність права на звернення має комплексний характер і основні напрями його прояву полягають у тому, що громадяни завдяки володінню даними правом можуть брати участь в управлінні справами держави і захищати свої права, свободи і законні інтереси.



Однак сутність права на звернення не обмежується тільки вищевказаними складовими. Так, право на звернення нерозривно пов'язане зі свободою слова, яка полягає, зокрема, у можливості вільного вираження своєї думки, у тому числі й за допомогою звернень до публічної адміністрації. Тому володіння людиною правом на звернення є умовою можливості реалізації нею права на свободу слова і висловлювання своїх поглядів і переконань (ст. 34 Конституції України). Причому реалізація суб'єктами свого права на свободу слова здійснюється шляхом подання звернень як у письмовій, так і в усній формі. Так, шляхом направлення в органи публічної влади різного роду звернень людина виражає в них своє ставлення, наприклад, до політики держави або діяльності того чи іншого органу публічної влади, критикуючи або схвалюючи її, тим самим висловлює свою думку. Право на звернення також має взаємозв'язок з іншими основними правами людини, зокрема вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч. 2 ст. 34 Конституції України). Стосовно публічної інформації це право конкретизовано у Законі України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Відповідно до Закону право на доступ до публічної інформації гарантується, зокрема, обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом, а також доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством. Такий доступ здійснюється на принципах:

- 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом;
- 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [10].

Крім цього, право громадян на звернення пов'язане з правом проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (ст. 39 Конституції України). Суть цих заходів полягає у приверненні уваги представників влади до суспільно значимого питання, найчастіше в результаті таких заходів його учасники подають колективні звернення до органів публічної влади з певними вимогами, які є обов'язковими для розгляду з їх боку.

Сутність права на звернення полягає також і в тому, що воно є свого роду інформаційним каналом зв'язку, який поєднує публічну адміністрацію і громадян з їх соціальними потребами. Право на звернення до цих органів, з одного боку, є способом вираження громадської думки, а з іншого – засобом отримання владними суб'єктами інформації від громадян про якість і недоліки своєї роботи. Як зазначав Б.М. Чичерін, «громадська думка виявляє справжній стан суспільства і управління. Існуюче зло не ховається всередині, а виходить назовні. Народні потреби стають відомі всім, а тому швидше і легше можуть бути знайдені засоби виправлення недоліків». Такі відносини сьогодні в теорії управління називають зворотним зв'язком об'єкта управління та керуючого суб'єкта. Таким чином, право на звернення виступає одночасно інформацією, аналіз якої дозволяє органам державного управління приймати своєчасні та якісні управлінські рішення. У даному контексті доречно навести приклад прояву інформаційної сутності права на звернення до публічної адміністрації. Так, впродовж 2011 р. до Кабінету Міністрів надійшло 66 349 індивідуальних та колективних звернень від 328 416 громадян з усіх регіонів України та з-за кордону. До Кабінету Міністрів надійшло 4 714 (або 7,1 % від загальної кількості) повторних звернень. Серед повторних звернень кожне п'яте – з питань соціального захисту (пенсійні питання). Громадяни не погоджуються з нарахованими пенсіями, незважаючи на неодноразові роз'яснення. Впродовж року до Уряду зверталися передусім пенсіонери, які надіслали 75,6 % від загальної кількості звернень, селяни – 9 %, службовці – 4,5 %. Найбільш актуальними питаннями, що порушували громадяни у зверненнях до Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів впродовж року, були питання соціального захисту – 15,2 %. Більшість звернень стосувалась нарахування пенсій та соціальних виплат, серед них численні звернення з вимогами проведення перерахунку пенсії від дітей війни та учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС.



Основними питаннями, з якими зверталися громадяни до Приймальні Кабінету Міністрів та під час особистих прийомів, були потреби у соціальному захисті – 687 звернень; забезпечення законності та охорони правопорядку, захисту прав і свобод громадян – 570 звернень; житлові питання – 563 звернення; діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади – 282 звернення; стан та реформування комунального господарства – 262 звернення.

Отже, напрямком роботи Кабінету Міністрів України на 2012 р. повинна стати розробка програм і заходів, спрямованих на вирішення соціальних проблем громадян.

Велике значення для усвідомлення сутності звернень має категорія «публічний інтерес». Незважаючи на те, що поняття «публічний інтерес» у теорії права багатьма правниками розкривається майже однаково, його зміст, механізм визначення, реалізації і захисту залишається в зародковому стані. Публічним інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою [11, с. 31-32]. В той же час в юридичній літературі йде дискусія щодо питання про співвідношення публічного і приватного інтересів. Ряд вчених вважають, що інтереси держави як правової форми організації публічної влади і інтереси особистості не збігаються і не можуть збігатися в повному обсязі, що в юридичному розумінні виступає як протиріччя державного суверенітету та суверенітету особистості, а обов'язковою умовою нормального функціонування будь-якої держави є пошук гармонійного поєднання приватного і публічного інтересів. Наслідком такої позиції є висновок про те, що право на звернення до публічної адміністрації має приватно-публічний характер. Приватний зумовлений безпосереднім задоволенням приватних інтересів шляхом реалізації передбачених законодавством прав, а також їх захисту у встановленому порядку. Право на звернення має публічний характер, коли виступає важливою формою участі в управлінні публічними справами, є юридичним засобом, що забезпечує режим законності в країні, тобто являє собою істотну складову публічної організації суспільства і має на меті публічні інтереси. Звідси логічно зробити висновок, що право на звернення є суб'єктивним публічним правом, що спрямоване на посилення соціальної ролі держави, забезпечення дієвості основних принципів правової держави, обмеження порушень законності з боку публічної адміністрації.

Таким чином, право громадян на звернення по своїй суті має комплексний характер, який виражається у тому, що воно є каналом зворотного інформаційного зв'язку з публічною адміністрацією, полягає в тісному, взаємозумовленому зв'язку з іншими правами і досить часто виступає способом їх реалізації. Крім того, право на звернення до публічної адміністрації може стосуватись як особистих прав (право на свободу думки і слова, на вільне висловлювання своїх поглядів і переконань), так і політичних (право на участь в управлінні справами держави), а отже, є складовою частиною правового статусу людини і громадянина в Україні.

Список використаної літератури:

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1990.
2. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Ильичев Л.Ф., Федосеев П.Н. и др. – М., 1983.
3. Колпаков В.К. Административное право Украины. – К., 2004.
4. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підруч. – К., 2010.
5. Чудаков М.Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной (прямой) демократии в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1982.
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 6-е изд. – М., 2007.
7. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. – М., 2010.
8. Суворов В.Н. Конституционные формы непосредственной демократии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. / Відповід. ред. В.Б. Авер'янов. – К., 2007. – Т. 1: Загальна частина.
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України // ВВР. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
11. Адміністративне право України: Підруч. / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Х., 2004.

Надійшла до редакції 04.04.2012

