

О. Чуб, кандидат юридичних наук (НЮА
України)

Конституційні засади права громадян України на звернення

Важливим політичним правом, що забезпечує участь громадян України в управлінні державними справами, є право громадян на звернення до органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Відповідно до ст. 40 Конституції України 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. Звернення громадян є однією з найбільш часто застосовуваних громадянами форм здійснення безпосереднього народовладдя. В аспекті участі громадян в управлінні державними справами це право недостатньо досліджене, і тому важливим є вивчення його конституційно-правових засад, що й стало предметом цієї статті.

Законодавець в Україні не використовує термін «петиція», його запозичено з іноземної правової та політологічної літератури. Натомість у Конституції та інших нормативних актах вживається загальне поняття «звернення». У вітчизняній та іноземній юридичній літературі немає єдиного підходу до тлумачення першого терміна, але здебільшого вчені-конституціоналісти зазначають, що петиції — це звернення з суспільно значущих питань, які мають переважно колективний характер¹. За такого визначення петиції найбільш яскраво характеризують участь громадян в управлінні державними справами.

Процедура подання і розгляду звернень громадян регламентується Законом України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» (зі змінами), указами Президента України від 19 березня 1997 р. за № 241/97 «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» та від 13 серпня 2002 р. за № 700/2002 «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на

¹ Див.: *Златопольский А. А.* Политические права и свободы граждан и механизм их реализации в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1993. – С. 104; *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2003. – С. 270; *Кондратьев С. А.* Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1999. – С. 87; *Михалева Н. А.* Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пособ. – М., 1999. – С. 170.

звернення». Зокрема, в останньому зазначена особлива роль звернень громадян до органів державної влади у забезпеченні постійного зв'язку між державою та громадянином, вирішенні життєво важливих проблем окремої людини і суспільства в цілому, реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Відповідно до ст. 1 Закону «Про звернення громадян», громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб (на рівні Конституції вказано лише такі адресати звернень, як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи цих органів) відповідно до їх функціональних обов'язків (у тому числі до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Конституційного Суду України) 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.

Конституція України не передбачає жодної можливості обмеження досліджуваного права. Коло осіб, які мають право на звернення, в Україні не обмежене. Положення ст. 40 Конституції стосується не тільки громадян України, відповідним правом наділяються також іноземці та особи без громадянства. Необмеженим є також коло установ та посадових осіб — адресатів звернень; не регламентоване коло питань, що можуть бути їх предметом. Гарантією реалізації цього права є також обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Таке конституційне регулювання надає широкий простір для політичної активності громадян у цьому напрямку, впливу громадян на прийняття державних рішень.

Україна, як і будь-яка інша держава, захищаючи свій суверенітет і незалежність на рівні Конституції, закріплює значну кількість політичних прав і свобод та надає гарантії їх здійснення лише своїм громадянам. Право брати участь в управлінні державними справами, право на свободу об'єднання у політичні партії, виборчі права, рівне право доступу до державної служби, право збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації належать виключно громадянам України. Свободою ж об'єднуватися в неполітичні організації, правом направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення, як відомо, можуть користуватися також іноземці та особи без громадянства. Але деякі вчені зазначають, що в останньому випадку право на об'єднання не виступає

як політичне право¹. Аналогічне зауваження можна зробити і щодо права на звернення: здійснюване негромадянами, воно, так би мовити, втрачає свою політичну сутність.

Звернення громадян залежно від їх предмета можна умовно поділити на звернення: а) зі суспільно значущих, публічних питань; б) з особистих питань. З точки зору участі громадян в управлінні державними справами вирішальними є звернення, що мають суспільне значення чи принаймні претендують на таке. Право громадян на звернення може бути реалізоване тільки в ініціативному порядку. Його реалізація передбачає прояв особистої ініціативи та зацікавленості громадян при вирішенні питань державницького характеру. Видається, що показником належного рівня політико-правової культури громадян, їх реальної можливості впливати на прийняття державно значущих рішень є звернення громадян до державних установ не стільки з особистих, скільки із питань, що мають суспільне значення.

У конституціях деяких європейських держав встановлено, що з колективними петиціями можуть звертатися тільки «законно створені організації» («визнані законом корпорації та об'єднання») або їх «установчі органи» (ст. 11 Основного Закону Австрії, ст. 28 Конституції Бельгії, ст. 27 Конституції Люксембургу, ст. 47 Конституції Румунії). Законодавство України не висуває такої вимоги, тому невизначеними є вимоги до колективних письмових звернень, які зумовлювалися б їх специфікою. Взагалі для конституційного законодавства, що регулює механізм реалізації політичних прав громадян України, характерне найбільш загальне регулювання, щоб залишити простір для розсуду громадян, оскільки «зарегульованість» призводить до формалізму. Але в конституційному законодавстві України можна було б закріпити особливі вимоги до колективних звернень, щоб забезпечити їх результативність.

Стосовно досліджуваного питання слід згадати, що ознакою глобальної демократизації суспільних відносин вважається визнання права індивіда на звернення до міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій зі скаргою на державу про порушення прав особи. Видається, що складовою частиною саме політичних прав громадян України є звернення лише до державних органів, посадових і службових осіб України (ст. 40 Конституції України), але не до міжнародних установ (ч. 4 ст. 55). Звернення до міжнародних правозахисних установ не характеризує участь у внутрішніх справах держави, оскільки скарга подається проти самої держави як суб'єкта-опонента.

¹ Див.: Сравнительное конституционное право: Учеб. пособ. / Авт. кол.: Б. Н. Топорнин, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др. / Отв. ред. В. Е. Чиркин. – М., 2002. – С. 151.

Право громадян України на звернення гарантується, зокрема, такими положеннями Закону «Про звернення громадян»: заборона відмови в прийнятті та розгляді звернень; заборона переслідування громадян за подання звернення і неприпустимість примушування їх до його подання; заборона розголошення відомостей, що містяться у зверненнях; обов'язок органів — адресатів звернень розглянути їх у встановлений термін і повідомити громадянина про результати розгляду; безоплатність розгляду звернення; відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян; відшкодування громадянину завданих матеріальних збитків, пов'язаних з поданням звернення, тощо. Посилити конституційно-правові гарантії права громадян України на звернення можливо, як вже вказувалося, зокрема шляхом законодавчої конкретизації вимог до колективних звернень.

В умовах широкого використання комп'ютерних технологій останнім часом все частіше наголошується на необхідності переглянути парадигму державного управління. Поодинокі реакції на звернення громадян за допомогою «гарячих ліній» не вирішують проблеми. На думку деяких учених, цю суперечність покликаний розв'язати «електронний уряд» — уряд, в якому вся сукупність як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язків і процесів підтримується й забезпечується відповідними інформаційно-комп'ютерними технологіями¹. Такий підхід дозволив би деперсоніфікувати взаємовідносини громадян і державних чиновників, дистанційно здійснювати управлінські функції, залучити більше громадян до прийняття державно значущих рішень, значно спростити процедури масового опитування громадської думки, забезпечити інформаційну відкритість діяльності державних органів.

Доступ до інформації державних структур може бути спрощено за допомогою створення і вдосконалення Інтернет-сайтів державних органів, які надавали б докладну інформацію не тільки про їх діяльність, нормативно-правові акти, а й індивідуальні акти, що ними приймаються, стан руху справ з розгляду звернень громадян, а також можливості інтерактивного режиму спілкування з державними органами і посадовими особами за допомогою електронної пошти. На сьогодні у деяких міністерствах і відомствах України Інтернет-сайти створено. Часи прийому державних службовців обмежені, і відтепер громадяни можуть звернутися до деяких представників влади за допомогою електронної пошти. Протягом останніх років відмічається, що щомісяця на урядовий портал заходять більше півмільйона користувачів². Планується і введен-

¹ Див.: Баранов О. Електронний Уряд в Україні? Буде! Коли? // Дзеркало тижня. — 2002. — 18 січ.

² Див., напр.: Ключева О. Чиновничий апарат стає електронним // <http://www.podrobnosti.com.ua/podrobnosti/2004/04/13/113843.html>

ня вдосконаленої системи електронних підписів, які вже широко застосовуються у державних апаратах країн Євросоюзу.

Але слід визнати, що у теперішній суспільно-економічній ситуації в Україні створення електронного уряду є доволі проблематичним. Виникає чимало питань: по-перше, як реєструвати звернення громадян, що надійшли електронною поштою, для подальшого контролю за їх розглядом. По-друге, сучасні комп'ютерні системи є високорозвиненими, але це все ж таки технології, що не виключають можливості збоїв, коли може бути заблоковано доступ до електронних документів. По-третє, у зв'язку з низьким рівнем матеріальної забезпеченості населення України доступ до мережі Інтернет має порівняно невеликий відсоток громадян, а суб'єктами звернень найчастіше є особи саме з малозабезпечених верств населення. Тому для впровадження таких високотехнологічних систем врядування необхідно матеріально забезпечити їх реальне функціонування, наприклад, можливість безкоштовно подати звернення через комп'ютерні ресурси юридичних консультацій, забезпечити навчання громадян у цьому напрямку, починаючи із загальноосвітніх шкіл, тощо.

Кількість звернень громадян до державних органів влади є своєрідним показником якості виконання ними своїх функціональних обов'язків. Звернення громадян є чутливим індикатором стану суспільства, його проблем, конфліктів, ставлення людей до органів влади, їх спроможності вирішувати відповідні питання, рівня сподівань, очікувань і вимог, що формуються у суспільній свідомості під впливом подій у державі, заяв політичних лідерів. Якщо звернутися до кількісних показників, то в 2004 р. до Кабінету Міністрів надійшло 87 334 звернення від 389 144 громадян з усіх регіонів України та з-за кордону, що було майже утричі більше порівняно з попереднім роком (+180,8%). Це була найбільша кількість опрацьованих звернень громадян, що коли-небудь надходили на адресу Кабінету Міністрів за рік. У четвертому кварталі порівняно з відповідним періодом попереднього року кількість звернень до уряду збільшилася у п'ятеро, що було пов'язано передусім з президентською виборчою кампанією. Із її завершенням надходження звернень громадян з усіх регіонів України не тільки не зменшилося, а суттєво збільшилося (тільки за три тижні лютого 2005 р. їх було опрацьовано в 4,5 рази більше, ніж рік тому)¹. Протягом першого кварталу 2005 р. на адресу Президента України також надійшло близько 36 тис. заяв, скарг і пропозицій громадян. Переважна більшість питань, про які йшлося у зверненнях, стосувалися порушення прав громадян, проблем із забезпеченням законності та охорони правопорядку².

¹ Див.: Чутливий індикатор стану суспільства // Уряд. кур'єр. – 2005. – 10 бер.

² У центрі уваги – права громадян // Там само. – 20 квіт.

Серед основних питань, які порушують перед урядом громадяни, питання соціального захисту становлять 24,6% усіх звернень, забезпечення законності та охорони правопорядку, прав і свобод громадян — 14,5%, праці і заробітної плати — 9,2%, комунального господарства — 7,6%, діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади — 7,4%, житлові — 6,6%, фінансів, податків і зборів — 5,5%, повернення заощаджень — 4,3%, діяльності політичних, релігійних та інших об'єднань громадян — 3%. Особливістю звернень, що почали надходити до уряду в лютому 2005 р., було суттєве збільшення кількості заяв та клопотань громадян з питань діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, передусім щодо кадрової політики¹. Хотілося б сподіватись, що таке збільшення кількості звернень зумовлене підвищенням рівня довіри людей до державних органів, а не недостатністю заходів із забезпечення прав громадян, що вживаються центральними та місцевими органами державної влади.

Права людини значною мірою визначаються моральністю державної влади, ситуацією, що складається в політико-правовій сфері². Звернення громадян мають бути покладені в основу реальних адміністративних рішень, слугувати засобом їх апробації. Важливо посилити участь громадськості у контролі за виконанням адміністративних рішень. Для цього в юридичній літературі слушно пропонується, зокрема, процедура громадського запиту з метою отримання громадянином інформації про рішення органів виконавчої влади, заплановані дії³. На практичному рівні здійсненню права громадян на звернення має сприяти спрощення адміністративних формальностей, подолання надмірного бюрократизму і паперової тяганини з найнижчих до найвищих ланок управління, перетворення громадянина з «прохача» на рівноправну сторону в процесі взаємодії державної влади і громадськості.

Отже, звернення громадян виконують потрійну функцію. По-перше, вони є однією з найважливіших форм і гарантій участі громадян в управлінні справами держави і суспільства. По-друге, вони є формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. По-третє, у політичному аспекті вони покликані забезпечити зворотний зв'язок між громадянином і державно-владними структурами, виявити суспільну думку, суспільні інтереси,

¹ Див.: Чутливий індикатор стану суспільства.

² Див.: *Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю.* Конституційно-правовий статус человека и гражданина в Украине. – К., 2004. – С. 107.

³ Див.: *Засць А. П.* Правова держава в Україні: концепція і механізм реалізації: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. – К., 1999. – С. 28.

ставлення громадян до тих чи інших державних рішень. При правильній організації роботи зі зверненнями громадян на демократичних засадах вони можуть бути істотним джерелом інформації, необхідної для вирішення питань державного і громадського будівництва.

Надійшла до редколегії 25.01.06

В. Пількевич, Начальник департаменту ФДМ України

Конституційно-правові основи управління державним майном

Проблеми державної власності, включаючи питання управління державним майном, можуть досліджуватися в різних аспектах, серед яких на одному з перших місць — проблема його нормативно-правового забезпечення. Це зумовлено тим, що право є одним із ключових елементів механізму державного управління, в тому числі у сфері володіння, використання та розпорядження державним майном. Та, незважаючи на те що в сучасних умовах проблемам правового режиму державної власності в різних аспектах присвячена значна література¹, проте на сьогодні комплексний аналіз системи законодавства, яке регулює суспільні відносини у сфері управління державним майном, поки що відсутній.

Розпочинаючи аналіз системи законодавства, яке визначає правовий режим управління державним майном, треба відзначити, що своєрідним стрижнем цієї системи є насамперед норми Конституції України як Основного Закону держави, який має найвищу юридичну силу та регулює основоположні суспільні відносини, що складаються у зв'язку з організацією та здійсненням державного управління в широкому ро-

¹ Див.: Право власності в Україні: Навч. посіб. / За ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. – К., 2000; Держава і власність: Монографія / Л. Ю. Мельник, М. К. Корецький. – Дніпропетровськ, 2002; *Пересунько С. І.* Право державної власності в Україні (історія, сучасність, перспективи) – Кіровоград, 1998; *Семчик В. І.* Право власності за Конституцією України. – К., 1997; *Костицький В. В., Прутичка Д. М.* Управління державним майном в Україні: проблема вдосконалення законодавства. – К., 2002; *Червоний В. С.* Методологічні проблеми регулювання відносин власності в законодавстві України // Економіко-правові проблеми трансформації відносин власності в Україні. – К., 1997.