

Братель С. Г.,*кандидат юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

ПРАВА ГРОМАДЯН ПІД ЧАС ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Анотація. На основі дослідження законодавства зарубіжних країн проаналізовано досвід нормативно-правового закріплення прав громадян під час розгляду їх звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: права людини, звернення громадян, оскарження, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є не лише засобом захисту своїх прав і законних інтересів, а й формою їх безпосередньої участі в управлінні державними справами та одним зі способів контролю за публічним управлінням. У реальному житті економічна, соціальна, зовнішня політика реалізується в результаті складної взаємодії найрізноманітніших соціальних груп. Дотримання законних інтересів і врахування думок усіх громадян, незалежно від їх національності, релігійних, політичних та інших переконань, – це обов'язок демократичної держави.

На жаль, права й свободи людини та громадянина все ще не стали в Україні реальною цінністю. Мають місце порушення економічних, соціальних, громадянських, політичних та інших прав. Безкарність такого роду порушень не сприяє формуванню правової культури суспільства, підриває віру в стійкість демократичних інститутів держави. Саме зараз громадяни країни потребують всебічного вдосконалення механізмів захисту своїх прав і законних інтересів, вироблення нової системи взаємин із представниками різних гілок влади.

Стан дослідження. Питання розгляду й вирішення звернень громадян досліджувались у роботах В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.Л. Грохольського, С.М. Гусарова, М.Д. Загряцкова, А.І. Слістратова, В.П. Каткова, А.Т. Комзюка, Є.В. Курінного, Б.М. Лазарева, К.Б. Левченко, В.В. Малькова, Н.П. Матюхіної, О.П. Рябченко, М.М. Тищенко, В.П. Яценка та інших вчених і фахівців-практиків. Однак науковцями не повною мірою висвітлено зарубіжний досвід діяльності в цій сфері та можливості його використання в Україні. Це, зокрема, і зумовлює актуальність обраної проблематики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій 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, із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, зі скаргою про їх порушення. Таким чином, вони мають змогу реалізувати своє кон-

ституційне право на звернення, яке закріплене в ст. 40 Конституції України [1].

Водночас для цього громадяни наділяються більш конкретними правами, які вони мають змогу використати саме під час звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Так, відповідно до ст. 18 Закону України «Про звернення громадян» громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб, має такі права:

- особисто викласти аргументи особі, яка перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;
- знайомитися з матеріалами перевірки;
- надавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім під час розгляду заяви чи скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- отримати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень [2].

Для нашого дослідження видається цікавим насамперед досвід у цьому питанні країн колишнього СРСР, оскільки їх правові системи беруть початок від єдиного законодавства СРСР, наприклад, Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» [3].

Так, відповідно до ст. 2 Федерального закону «Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації» під час розгляду звернення державним органом, органом місцевого самоврядування або посадовою особою громадянин має такі права:

- подавати додаткові документи й матеріали або звертатися з проханням про їх витребування, у тому числі в електронній формі;
- знайомитися з документами й матеріалами, що стосуються розгляду звернення, якщо це не зачіпає права, свободи й законні інтереси інших осіб, та якщо в зазначених документах і матеріалах не містяться відомості, що становлять державну або іншу охоронювану федеральним законом таємницю;
- отримувати письмову відповідь за змістом поставлених у зверненні питань, повідомлення про перенаправлення письмового звернення до державного органу, органу місцевого самоврядування або посадовій особі, до компетенції яких входить вирішення поставлених у зверненні питань;

– звертатися зі скаргою на прийняте за зверненням рішення або на дії (бездіяльність) у зв'язку з розглядом звернення в адміністративному та (або) судовому порядку відповідно до законодавства Російської Федерації;

– звертатися із заявою про припинення розгляду звернення [4].

Закон Республіки Туркменістан «Про звернення громадян і порядок їх розгляду» визначає, що громадянин, який звернувся з пропозицією, заявою або скаргою до державних, громадських та інших органів, підприємств, організацій та установ усіх форм власності, має такі права:

– особисто викласти аргументи свого звернення посадовій особі, яка розглядає звернення;

– подавати додаткові матеріали або клопотати про їх запит органом, який розглядає звернення;

– користуватися послугами адвоката або уповноваженої ним іншої особи, оформивши це представництво у встановленому законом порядку;

– за згодою посадової особи, яка розглядає звернення, бути присутнім під час його перевірки;

– пред'являти вимогу про нерозголошення отриманих відомостей про особисте життя заявника та членів його сім'ї;

– клопотати про дотримання таємниці розгляду звернення;

– отримати письмову відповідь про результати розгляду звернення [5].

У свою чергу відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону Киргизької Республіки «Про порядок розгляду звернень громадян» під час розгляду звернення громадянин має такі права:

– отримати інформацію в усній або письмовій (електронній) формі про дату й номер реєстрації звернення;

– знайомитися з матеріалами, пов'язаними з розглядом звернень, тією мірою, у якій це не зачіпає права інших громадян і не суперечить вимогам законодавства Киргизької Республіки про охорону державної, комерційної та (або) іншої охоронюваної законом таємниці;

– викласти свої аргументи особі, яка розглядає звернення;

– безпосередньо або через своїх представників брати участь у розгляді звернення колегіальним органом;

– вимагати отримання письмової (електронної) відповіді про результати розгляду звернення у встановлений термін;

– звертатися зі скаргою на прийняте за зверненням рішення або на дії (бездіяльність) у зв'язку з розглядом звернення в адміністративному та (або) судовому порядку відповідно до законодавства Киргизької Республіки;

– звертатися із заявою про припинення розгляду звернення [6].

У деяких країнах, наприклад, Республіці Білорусь та Республіці Казахстан, особливістю законодавства про звернення громадян є те, що право на звернення закріплене як за фізичними, так і за юридичними особами. У Республіці Білорусь вони узагальнюються під назвою «заявники». Так, відповідно до ст. 7 Закону Республіки Білорусь «Про звернення громадян і юридичних осіб» заявники мають такі права:

– подавати звернення, викладати аргументи посадовій особі, яка проводить особистий прийом;

– знайомитися з матеріалами, які безпосередньо відносяться до розгляду звернень, якщо це не зачіпає права, свободи та (або) законні інтереси інших осіб, і в матеріалах не містяться відомості, що становлять державну, комерційну та (або) іншу охоронювану законом таємницю;

– подавати додаткові документи та (або) відомості чи звертатися з проханням про їх витребування в разі, якщо витребування таких документів та (або) відомостей не зачіпає права,

свободи та (або) законні інтереси інших осіб, у них не містяться відомості, що становлять державну, комерційну та (або) іншу охоронювану законом таємницю;

– відкликати своє звернення до розгляду його по суті;

– отримувати відповіді на звернення;

– оскаржувати в установленому порядку відповіді на звернення та рішення про залишення звернень без розгляду по суті;

– здійснювати інші права, передбачені цим законом та іншими актами законодавства [7].

Натомість згідно зі ст. 14 Закону Республіки Казахстан «Про порядок розгляду звернень фізичних і юридичних осіб» фізична або юридична особа, яка подала звернення, має такі права:

– подавати додаткові документи й матеріали на підтвердження свого звернення або просити про їх витребування;

– викласти свої обґрунтування особі, яка розглядає звернення;

– ознайомитися з матеріалами, пов'язаними з розглядом звернення, брати участь у розгляді звернення, якщо це не порушує права, свободи інших осіб;

– отримати мотивовану відповідь у письмовій або усній формі про прийняте рішення;

– вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень;

– оскаржувати дії (бездіяльність) посадових осіб або рішення, прийняте за зверненням;

– звертатися з клопотанням про припинення розгляду звернення, за винятком випадків, передбачених Податковим кодексом Республіки Казахстан [8].

В окремих країнах у законодавстві закріплюються права громадян лише під час розгляду одного виду звернень – скарги.

Так, відповідно до ст. 7 Закону Республіки Таджикистан «Про звернення громадян» громадянин, який звернувся зі скаргою до державного органу, громадського об'єднання, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, має такі права:

– особисто викласти аргументи особі, яка перевіряє скаргу;

– ознайомитися з матеріалами перевірки;

– надавати додаткові матеріали або клопотати про їх витребування органом, який розглядає скаргу;

– користуватися послугами адвоката або іншої особи;

– отримати письмову відповідь про результати розгляду скарги;

– вимагати відшкодування збитків із винних осіб у встановленому законом порядку;

– у разі незгоди з прийнятим рішенням скаржитися до судових органів [9].

Схожими правами наділяє громадян Узбекистану ст. 4 Закону Республіки Узбекистан «Про звернення громадян» [10].

У такій країні, як Азербайджан, передбачається лише право на оскарження. Зокрема, відповідно до ст. 9 Закону Азербайджанської Республіки «Про порядок розгляду звернень громадян» громадянин, який не згодний із рішенням, прийнятим за його пропозицією, заявою, скаргою, має право оскаржити це рішення до органу або посадовій особі, який безпосередньо підпорядковуються орган, установа, організація, підприємство чи посадова особа, які прийняли це рішення [11].

У Вірменії законодавство взагалі не виокремлює права громадян під час розгляду їхніх звернень [12].

Висновки. Таким чином, проаналізувавши законодавство щодо питань звернень громадян країн колишнього СРСР, можемо констатувати, що в більшості з них під час звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування

громадяни певною мірою наділяються правами, які вони можуть використати під час подачі звернення, проте є також країни, у яких права громадян закріплюються лише під час розгляду скарг, а в деяких країнах нормативне закріплення таких прав взагалі відсутнє.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/-laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 12.04.1968 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1076.285.0>.
4. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://letters.kremlin.ru/acts/2>.
5. Закон Республики Туркменистан «Об обращениях граждан и порядке их рассмотрения» от 14.01.1999 г. № 342-1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.medialawca.org/document/-1703>.
6. Закон Кыргызской Республики от 04.05.2007 г. № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&catid=120%3A2012-07-18-10-13-49&id=1078%3A2012-07-16-11-41-27&Itemid=93&lang=ru.
7. Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 300-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h11100300&p2D>.
8. Закон Республики Казахстан от 12.01.2007 г. № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30086115.
9. Закон Республики Таджикистан от 14.12.1996 г. № 344 «Об обращениях граждан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mmk.tj/ru/legislation/legislation-base/1996>.
10. Закон Республики Узбекистан от 06.05.1994 г. № 1064-XII «Об обращениях граждан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=75880.
11. Закон Азербайджанской Республики от 10.06.1997 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mia.gov.az/index.php?ru/content/29418>.
12. Закон Республики Армения от 24.11.1999 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&D1470&lang=rus>.

Братель С. Г. Права граждан при обращении в органы государственной власти и органы местного самоуправления: сравнительно-правовой анализ

Аннотация. На основе исследования законодательства зарубежных стран проанализирован опыт нормативно-правового закрепления прав граждан при рассмотрении их обращений в органы государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: права человека, обращения граждан, обжалование, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Bratel S. Rights of citizens when applying to government agencies and local governments: a comparative legal analysis

Summary. Based on analysis of the laws of foreign countries the experience of the legal establishment of rights of citizens when considering their applications to government agencies and local government.

Key words: human rights, public appeals, public authorities, local governments.