

Лазаренко Леся Анатоліївна –
здобувач кафедри загальноюридичних
дисциплін юридичного факультету
КНУВС

ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ

Розглянуто критерії класифікації конституційних прав, свобод й обов'язків людини та громадянина. Запропоновано рекомендації щодо критеріїв класифікації конституційного права на звернення.

Загальним засобом для дослідження конституційного права людини та громадянина на звернення є пошук критеріїв для їх класифікації. Цю проблему досліджували вчені теорії права, конституційного, адміністративного права, інших галузей права, зокрема С. Бахін, О. Домбровська, В. Кравченко, Л. Летнянчин, Л. Липачов, Н. Мяловицька, А. Олійник, В. Погорілко, П. Рабінович, В. Тарануха, Ю. Тодика, М. Хавронюк, О. Фрицький, Н. Шуклін та ін. Водночас, незважаючи на вже значний доробок у наукових розвідках класифікації прав й обов'язків загалом і конституційних прав та свобод зокрема, класифікація окремих конституційних можливостей людини і громадянина залишається недостатньо дослідженою. Серед них слід назвати групування на види конституційного права на звернення. Завданнями цього дослідження є з'ясування уже існуючих класифікацій конституційних прав та формулювання критеріїв і видів класифікацій та місця конституційного права на звернення в їх системі.

О. Домбровська, поділяючи думку С. Бахіна щодо класифікації прав людини на офіційні і неофіційні [1, с. 42], виділяє такі групи конституційних прав і свобод, як громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні [2, с. 27]. З такою класифікацією можна було б погодитися, за виключенням групи екологічних прав і свобод. З цього приводу більш сприйнятною є позиція А. Олійника. Досліджуючи критерії класифікації конституційних свобод, він виділяє такі свободи, як громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні та особисті [3, с. 74]. Щодо групи екологічних прав автор уважає, що вони цілком охоплюються групою соціальних прав і свобод.

В. Кравченко, розглядаючи різні критерії для класифікації основних прав, свобод і обов'язків, поділяє їх на права, свободи й обов'язки. Він окремо розглядає критерії і види прав і свобод, а також основні обов'язки. Поділяючи основні права і свободи, В. Кравченко виділяє такі критерії і види: 1) за суб'єктом – права людини і права громадянина; 2) за черговістю їх включення до Конституції –

першого покоління, другого покоління, третього покоління; 3) за генезисом – природні, похідні від природних; 4) за змістом – особисті або громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні. Обов'язки В. Кравченко поділяє на: 1) основні обов'язки людини і громадянина; 2) основні обов'язки громадян України. Право на звернення він відносить до політичних прав [4, с. 143–149].

Схожою за критеріями класифікації є позиція Л. Летнянчина, який пропонує основні обов'язки групувати таким чином: 1) залежно від того, належать ці обов'язки людині чи громадянину, на обов'язки людини й обов'язки громадянина; 2) за сферами суспільного життя (особисті, політичні, соціальні, економічні, екологічні, сімейні, культурні); 3) за способом закріплення (прямо закріплені в Конституції чи випливають із тлумачення її норм); 4) за функціональною спрямованістю дії (прямо й опосередковано діючі); 5) за адресатами (суб'єктами) дії (державні, суспільні, інших людей, власні); 6) за характером здійснення (у конкретних чи в загальних правовідносинах); 7) за формами здійснення (індивідуальні чи колективні); 8) за часом реалізації (постійні чи тимчасові); 9) за характером забезпечення (у правореалізаційній чи правозастосовній діяльності) та ін. [5]. На думку автора, групуючи основні обов'язки за сферами суспільного життя, Л. Летнянчин змішує різні критерії класифікації – змістовний і галузевий. За критерієм змісту екологічні й сімейні права та свободи включаються в соціальні.

П. Рабінович, М. Хавронюк класифікують права людини за змістом на такі групи: 1) фізичні (життєві) права; 2) особистісні права; 3) культурні (гуманітарні) права; 4) економічні права; 5) політичні права. Право на звернення відносять до політичних прав [6, с. 10–11, 215].

Н. Шукліна і Н. Мяловицька по-різному розглядають класифікацію конституційних прав і свобод у межах одного підручника. Наприклад, Н. Шукліна наводить таку класифікацію конституційних прав і свобод: 1) громадянські права і свободи; 2) політичні права і свободи; 3) економічні, соціальні та культурні права і свободи. Право на звернення вона відносить до громадянських прав і свобод [7, с. 215]. Н. Мяловицька право на звернення відносить до політичних прав і свобод, мотивуючи це тим, що звернення громадян до державних органів і органів місцевого самоврядування сприяє посиленню контролю народу за їх діяльністю, боротьбі з бюрократизмом та тяганиною [8, с. 282].

В. Погорілко групує конституційні права та свободи на громадянські, політичні, економічні, соціальні й культурні та право на звернення відносить до основних політичних прав і свобод [9].

Ю. Тодика зазначає, що класифікація прав і свобод людини та громадянина можлива на основі відповідних критеріїв: 1) залежно від суб'єктів, вони поділяються на права і свободи людини і права і свободи громадянина; 2) залежно від виду суб'єкта, вони поділяються на індивідуальні й колективні; 3) за генезисом – на природні (природжені) й похідні (сформульовані в законах, у міжнародних пактах); 4) за характером утворення – на основні (конституційні) й доповнюючі (конк-

ретизуючі); 5) за черговістю їх включення до Конституції – на права першого, другого та третього покоління; 6) за ступенем їх абсолютизації поділяються на такі, що підлягають обмеженню, і такі, що не підлягають обмеженню; 7) за змістом – на громадянські (особисті), політичні, економічні, соціальні й культурні. Право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення він відносить до політичних прав і свобод [10, с. 142–150].

Розглядаючи класифікацію прав і свобод людини та громадянина, О. Фрицький підкреслює, що вони можуть здійснюватися за різними підставами. На його думку, одні й ті ж самі права і свободи будуть одночасно належати до двох, а то й більше класифікаційних груп, а підстави, за якими вони об'єднуються, будуть досить різноманітні. Він виділяє: 1) природні (особисті) права і свободи людини; 2) громадянські права; 3) економічні права; 4) соціальні права; 5) культурні права і свободи; 6) політичні права і свободи. Право на звернення він відносить до громадянських прав, розглядаючи їх як своєрідні гарантії охорони життя людини з боку держави [11, с. 168].

Таким чином, існують різноманітні критерії для класифікації конституційних прав, свобод й обов'язків людини та громадянина в Україні. Не існує єдиної думки серед авторів стосовно того, до якої класифікаційної групи слід відносити конституційне право на звернення. Одна група авторів відносить назване право до політичних прав, а інша – до громадянських. Громадянські права різні автори називають по-різному (природні, особисті, фізичні, особистісні тощо).

Окремі автори досліджували деякі аспекти групування на види окремо взятого конституційного права на звернення. Серед них Л. Липачова, яка дослідила конституційне право на звернення до Європейського Суду з прав людини. Вона виділяє два види конституційного права на звернення, а саме те, що передбачене ст. 40 Конституції України, та конституційне право на звернення до Європейського Суду з прав людини, що закріплюється у ч. 4, ст. 55 Конституції України [12, с. 13]. Така класифікація конституційного права на звернення свідчить про багатогранність його змісту. Водночас реалізація конституційного права на звернення до Європейського Суду з прав людини можлива лише після того, як носій цього права вичерпає усі національні засоби і можливості захистити своє право в середині країни.

Таким чином, критерієм для класифікації конституційного права на звернення може бути національний чи міжнародний суб'єкт, до якого звертається носій права. До суб'єкта національного права може бути звернення в адміністративному і в судовому порядку.

Дослідженню нових аспектів видової класифікації конституційного права на звернення в адміністративному процесі присвячена дисертація кандидата юридичних наук В. Таранухи "Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади". У роботі вона пропонує розглядати не лише види, а й

підвиди конституційного права на звернення, а саме для заяв – клопотання, а для пропозицій – зауваження [13, с. 11].

Отже, можна дійти висновку про існування різних критеріїв щодо групування не лише двох і більше суб'єктивних прав, а й окремого конституційного права на звернення. Критерії, що застосовуються для класифікації певної групи прав і свобод, можна використовувати і при класифікації окремих конституційних прав, наприклад, конституційного права людини і громадянина України на звернення.

Конституційне право на звернення може бути віднесене за різними критеріями класифікації до різних груп. Залежно від суб'єктів, можна розглядати конституційне право на звернення людини і конституційне право на звернення громадянина. Конституційне право на звернення людини пов'язують з можливостями звернень осіб, які не є громадянами України і законно перебувають на її території. Серед таких осіб слід виділяти іноземців (іноземних громадян й іноземних підданих), осіб без громадянства, осіб з подвійним громадянством, біженців. Вони мають таке ж право на подання звернень, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами. Серед громадян України, які мають конституційне право на звернення, виділяють службовців, особливих і звичайних осіб. Серед службовців конституційне право на звернення можуть здійснювати військово-службовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки з питань, що не стосуються їх службової діяльності.

До особливих категорій осіб, які можуть подавати звернення, належать Герої Радянського Союзу, Герої Соціалістичної Праці, інваліди Великої Вітчизняної війни. Їх звернення мають розглядати перші керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто [14]. Це коло суб'єктів розширюється Указом Президента України, у якому він вимагає від керівників відповідних органів узяти під особистий контроль розгляд звернень та забезпечення проведення першочергового особистого прийому жінок, яким присвоєно почесне звання України "Мати-героїня", Героїв України [15]. Це коло суб'єктів може бути розширене. Усі інші особи звертаються у звичайному порядку та їх звернення розглядаються у порядку, встановленому законом.

Таким чином, конституційне право на звернення за критерієм суб'єкта звернення може бути поділено на право людини та право громадянина України.

Залежно від виду суб'єкта, конституційне право на звернення можна поділяти на індивідуальне й колективне. Індивідуальне звернення має місце у всіх випадках, коли особа від власного імені звертається до державних органів чи органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб, або до інших суб'єктів громадянського суспільства. Колективне звернення (петиція), коли з одним зверненням до державних чи недержавних суб'єктів звертаються дві і більше особи. Колективна форма захисту інтересів певних соціальних спільно-

стей виникла давно. Уперше право петиції було закріплено у Великій хартії вольностей 1215 р. Петиція завжди була ефективною формою впливу на державу і владу та на діяльність окремих чиновників з метою захисту прав людини. Під час еволюційного розвитку суспільства сформувалося право петиційної діяльності для вирішення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших проблем суспільного життя. У Конституції України окремо право петиції не закріплено, хоча в конституціях інших країн світу така форма звернення існує як конституційна. Наприклад, Конституція Республіки Польщі (ст. 63) закріплює, що кожен має право звертатися з петиціями, пропозиціями та скаргами до органів публічної влади, а також до громадських організацій та установ, які діють у сфері публічної адміністрації [16, с. 24–25]. Аналогічно регламентується це право і в Угорщині. Ст. 57, 64 Конституції Угорської Республіки надають кожному право подавати петиції або скарги в письмовій формі до компетентних державних органів як індивідуально, так і разом з іншими особами. Кожен має право на правовий захист від рішень суду, державної адміністрації чи інших державних органів, що порушують його права та законні інтереси [17, с. 332, 334].

Отже, право на петицію окремо не закріплено в Конституції України, на відміну від конституцій багатьох зарубіжних країн. Пропонуємо доповнити ст. 40 Конституції України, закріпивши право кожного на петицію.

Існує певне непорозуміння щодо класифікації конституційного права на звернення за генезисом. Чи належить це право до природних прав, чи є похідним від природного права, що сформульовано в законах або міжнародних пактах? Ю. Тодика зазначає, що право індивіда – це природне право людини. Дж. Локк уважав природним правом людини мати свободу щодо захисту себе від правопорушень. Кожна людина має право на свободу і лише тоді настає суспільство, якщо кожний відмовляється від права самому охороняти власність, крати правопорушників [18, с. 94–96].

На думку автора, конституційне право на звернення є природним правом кожної людини, яка задля спільного миру відмовилася від частини власної свободи і передала своє природне право на захист суспільству й державі, що не виключає можливості звернення за захистом своїх прав до суспільства чи держави або законними засобами здійснювати самозахист від правопорушень.

За характером утворення конституційне право на звернення належить до основних прав, що закріплено Конституцією та конкретизується у поточному законодавстві. Конституція України закріплює право всіх звертатися до органів держави й органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб як письмово, так і усно, й обов'язок вказаних суб'єктів розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Конституційна норма деталізується в за-

конах України, указах Президента України та постановах Кабінету Міністрів України, а також у відомчих нормативних інструкціях.

За черговістю включення до конституцій суб'єктивне право на звернення належить до прав першого покоління. Про це свідчить той факт, що право звертатися до Уряду з петиціями було закріплено Великою хартією вольностей 1215 р. та у Білі про права 1791 р., який включив десять поправок до Конституції США 1787 р. Таке закріплення права на звернення ще в умовах феодального ладу свідчить про те, що це право належить до класичних прав і є правом першого покоління.

Право на звернення є природним конституційним правом, що закріплено в Конституції України й деталізовано в поточному законодавстві та належить до прав першого покоління і є класичним правом людини та громадянина.

За ступенем абсолютизації конституційне право на звернення є таким, що не підлягає обмеженню. Про це свідчить норма ст. 64 Конституції України. Конституційні права не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених законами. Закони про воєнний і надзвичайний стан передбачають обмеження деяких конституційних прав. Водночас Конституція України закріплює, що право на звернення (ст. 40) не може бути обмежене ні за яких умов.

За змістом конституційне право на звернення належить до політичних прав і свобод. Хоча є й інші думки з цього приводу.

Отже, існує уже визначена авторами загальна кількість критеріїв, за якими можна групувати на види всі конституційні права і свободи, у тому числі й конституційне право людини та громадянина на звернення.

Водночас названий перелік критеріїв для класифікації конституційного права на звернення не вичерпується вищевизначеними групами. Наприклад, за формою Конституція України закріплює письмові звернення та усні звернення шляхом особистого прийому. Письмові звернення – це викладені в письмовій формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, у яких висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного та громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави й суспільства. Заява (клопотання) – це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Скарга – це звернення з вимо-

гою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб (ст. 3 Закону України) [14].

Для здійснення особистого прийому керівники державних і недержавних органів організовують роботу у приймальнях. Відповідно до ст. 22 Закону, керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, об'єднань громадян, зобов'язані проводити особистий прийом громадян. Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи та проживання. Графіки прийому доводяться до відома громадян. Порядок прийому громадян в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форм власності, об'єднаннях громадян, визначається їх керівниками. Усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому ж порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду звернення людині чи громадянину повідомляють письмово або усно, за їх бажанням [14]. Президент України вимагає: а) визначити представників для участі у прийомі громадян, які звертаються до нього; б) затвердити графіки проведення особистого прийому громадян посадовими особами Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, передбачивши, зокрема, участь в особистому прийомі заступників керівників відповідних органів, проведення особистого прийому не рідше чотирьох разів на місяць, у тому числі двох особистих виїзних прийомів громадян, та забезпечувати проведення прийомів громадян за затвердженими графіками [15].

Можна виділити ще один критерій для класифікації на види конституційного права на звернення, а саме залежно від суб'єкта, до якого звертаються. За цим критерієм автор виділяє: а) конституційне звернення, з яким фізичні особи можуть звертатися до Конституційного Суду України; б) звернення до судів загальної юрисдикції; в) звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; г) звернення до правоохоронних органів і їх посадових та службових осіб; д) звернення до інших державних органів і їх посадових та службових осіб; е) звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування; ж) звернення до інших суб'єктів громадянського суспільства; з) звернення до Європейського суду з прав людини й інших міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Кожен з видів звернення має певні особливості. Конституційне звернення фізичних осіб до Конституційного Суду України відрізняється від інших видів звернень. А. Олійник зауважує, що "... громадяни України мають право на особисте звернення до Конституційного Суду України але не зі скаргою, а зі зверненням дати офіційне тлумачення

чення норм Конституції України або законів України з питань, що стосуються конституційних свобод. Тобто ні Конституція України, ні закон не позбавили громадянина права на звернення до Конституційного Суду України, але встановлено межі, в яких фізична приватна особа повинна діяти, не доводячи до абсурду своє конституційне право на скаргу, коли неприборканий потік звернень фактично дезорганізував би діяльність цієї інституції та вихолостив її головне завдання – забезпечення конституційності в діяльності органів державної влади, перетворивши цю інституцію у чергове бюро з питань розгляду скарг. Такий механізм, особливо в умовах своєрідного розуміння своїх прав з боку окремих категорій громадян, є дуже необхідний” [3, с. 317]. Ми поділяємо таку позицію А. Олійника і пропонуємо внести відповідні зміни до Закону України “Про звернення громадян” [14].

Отже, ми дійшли таких висновків:

1) незважаючи на значний обсяг досліджень щодо класифікації конституційних та інших (галузевих в відомчих) прав, свобод й обов’язків людини та громадянина, групування окремих видів конституційних прав залишається недостатньо дослідженим;

2) існують різні критерії для класифікації конституційних прав, свобод й обов’язків людини та громадянина в Україні. Критерії для класифікації, що застосовуються для усіх прав, свобод й обов’язків, можуть бути використані й для групування на види окремого конституційного права, наприклад, на звернення;

3) для класифікації названого конституційного права пропонується використати такі критерії: 1) залежно від: а) суб’єктів (людина, громадянин); б) виду суб’єкта (індивід, колектив); в) суб’єкта, до якого звертаються (орган держави, громадянського суспільства); 2) за генезисом (природні, похідні); 4) за характером утворення (конституційні, доповнюючі); 5) за черговістю їх включення до конституції (першого, другого, третього покоління); 6) за ступенем їх абсолютизації (такі, що підлягають обмеженню, і такі, що не підлягають обмеженню); 7) за змістом (громадянські (особисті), політичні, економічні, соціальні й культурні); 8) за територією (внутрішньо-національні, міжнародні); 9) інші;

4) не існує одностайної думки щодо віднесення конституційного права на звернення до певної класифікаційної групи. Одні автори відносять це право до політичних (В. Кравченко, Н. Мяловицька, П. Рабінович та ін.), інші (Н. Шукліна, О. Фрицький) – до громадянських чи особистих. Автор є прихильником віднесення названого права до групи політичних прав;

5) пропонуємо доповнити ст. 40 Конституції України щодо права на петицію та окремі положення Закону України “Про звернення громадян”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бахин С. В. О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях / С. В. Бахин // Правоведение. – 1991. – № 2. – С. 41–51.
2. Домбровська О. В. Конституційне право на життя людини і громадянина та забезпечення його реалізації органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 "Конституційне право" / О. В. Домбровська. – К., 2005. – 259 с.
3. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : [монографія] / Олійник А. Ю. – К. : Алерта, КНТ, Центр навч. л-ри, 2008. – 472 с.
4. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посіб.] – 3-тє вид., випр. та допов. / Кравченко В. В. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
5. Летнянчин Л. І. Конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні : проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Л. І. Летнянчин. – Х., 2002. – 20 с.
6. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : [навч. посіб.] / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с.
7. Шукліна Н. Г. Загальні засади конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні / Н. Г. Шукліна // Конституційне право України : [підруч.] / за ред. проф. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – С. 199–236.
8. М'яловицька Н. А. Політичні права і свободи громадян України / Н. А. М'яловицька // Конституційне право України : [підруч.] / за ред. проф. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – С. 276–285.
9. Погорілко В. Ф. Права та свободи людини і громадянина в Україні / Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І. – К. : Ін Юре, 1997. – 52 с.
10. Конституційне право України : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. акад. АПРН України, доктора юрид. наук, проф. Ю. М. Тодики, доктора юрид. і політ. наук, проф. В. С. Журавського. – К. : Вид. Дім "Ін Юре", 2002. – 544 с.
11. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : [підручник] / Фрицький О. Ф. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
12. Липачова Л. М. Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського Суду з прав людини [монографія] / Липачова Л. М. – Д. : Юрид. акад. М-ва внутр. справ; Ліра ЛТД, 2005. – 216 с.
13. Тарануха В. П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. – Ірпінь, 2003. – 15 с.
14. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
15. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 7 лют. 2008 р. – 2008. – № 109.
16. Конституція Республіки Польща. – Варшава : Сеймове, 2001. – 104 с.
17. Конституції нових держав Європи та Азії. – К. : Право, 1996. – 544 с.
18. Світова класична думка про державу і право : [навч. посіб.] / Є. Ф. Безродний (керівник), Г. К. Ковальчук, О. С. Масний. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 400 с.