



О. В. Мазурчак

здобувач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ
(м. Київ)

УДК 351.743

СТРУКТУРА ІНСТИТУТУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

Визначено структуру інституту звернень. Виокремлено три функції інституту звернень громадян: засіб захисту прав громадян, форма вираження народовладдя та засіб зворотного зв'язку.

Ключові слова: правовий інститут, звернення громадян.

Звернення до публічних органів управління є невід'ємним елементом правового статусу громадянина України. Сьогодні актуальність науково-теоретичного дослідження інституту звернення громадян очевидна та незаперечна, оскільки конституційному праву громадян на звернення до державних органів і органів місцевого самоврядування відведено особливе місце в системі адміністративного права.

Аналітичний підхід до теоретичних положень адміністративного права, що визначає поняття права громадян на звернення, дозволяє встановити його правову своєрідність, обумовлену взаємозв'язками з іншими елементами системи суб'єктивних публічних прав.

Спеціальні комплексні дослідження, присвячені цьому питанню, відсутні, хоча існує значна кількість вчених, які вивчали інститут звернень громадян: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, О. В. Негодченко, В. Ф. Опришко, А. О. Селіванов, О. Ф. Скакун, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупа.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад визначити сутність інституту звернень громадян як складової правового інституту.

Структура правового інституту відноситься до питань загальної теорії права, тому перш ніж перейти до дослідження структури інституту звернень громадян, необхідно розглянути загальнотеоретичні положення, що стосуються самого поняття та передумов формування правового інституту.

Так, С. С. Алексєєв зазначає, що правовий інститут є первинною правовою одиницею. Причому природа та особливості правового інституту можуть бути правильно витлумачені в тому випадку, якщо виходити з того, що це така сукупність норм приписів, яка, у свою чергу, є елементом наступного, головного підрозділу — галузі права [1, с. 119].

З цього приводу В. С. Якушев також зазначає, що правовий інститут — це первинний, самостійний структурний підрозділ галузі, перший та найважливіший щабель у формуванні галузі, де правові норми групуються не випадково, а за їхнім юридичним змістом, відповідно до конкретних суспільних відносин [2, с. 66].

В. М. Сиріх виокремлює три ознаки, які є юридичним критерієм відокремлення певної сукупності норм у конкретний правовий інститут. Першою ознакою є юридична єдність правових норм, яка виражається в загальних положеннях, правових принципах або сукупності правових понять. Друга ознака — повнота регулювання певної сукупності суспільних відносин. Правовий інститут включає в себе різні види правових норм. Внаслідок цього кожен правовий інститут є унікальним, виконує тільки йому притаманні функції та не дублюється іншими структурними компонентами системи права. Останньою



ознакою є відокремлення правових норм, які утворюють правовий інститут, у главах, розділах, частинах та інших структурних одиницях законів, інших нормативно-правових актах. Логічна послідовність і досконалість закону припускають таку диференціацію його змісту, яка визначається якісною відособленістю певної сукупності норм [3, с. 237–238].

Виникнення та формування правового інституту як структурного елементу системи права обумовлюється низкою обставин. По-перше, можна виділити об'єктивну передумову становлення правового інституту. Її виділення пов'язано з тим, що право є складним соціальним феноменом. Завдяки своїй масштабності та неоднорідності, обумовленим методом впливу на суспільні відносини, передмова становлення правового інституту є предметом його регулювання. Право є системою нормативних приписів, які передбачають існування структури права.

Таким чином, право, яке не має внутрішньої структури, немислиме, воно просто об'єктивно передбачає існування кількох рівнів, вимагає наявності низки взаємопов'язаних елементів, з яких і складається система права, яку зазвичай називають історично сформованою, об'єктивно існуючою внутрішньою структурою права [4, с. 253]. Іншими словами, неможливо уявити право без його стійких і міцних структурних елементів. Одним із таких дробових структурних елементів і є правовий інститут.

Водночас, у полі зору нормотворців не можуть одночасно знаходитися всі суспільні відносини, які потребують правової упорядкованості чи вдосконаленні правових приписів. Правова регламентація відбувається, як правило, інституційно, тобто правове опосередкування стосується окремої групи суспільних відносин, якій характерна цілісність. Закріплені правом такі відносини, як правило, і є правовим інститутом. Тому нормотворчість можна також розглядати як об'єктивну причину існування правового інституту.

С. С. Алексєєв вказує на матеріальну причину становлення правового інституту. На його думку, матеріальною передумовою для формування правового інституту існування такого різновиду суспільних відносин, які б об'єктивно вимагали окремого регулювання комплексу нормативних приписів [1, с. 129]. Таким чином, основним завданням правового інституту є повне впорядкування окремої ділянки суспільних відносин, тобто правовий інститут повинен містити необхідний набір юридичних норм, які здатні охопити всі істотні аспекти регульованого блоку відносин.

Отже, правовий інститут є елементом системи права та потребує власної внутрішньої організації, тобто структури. При цьому структура конкретного правового інституту зумовлюється характером самих суспільних відносин, які є характером методу їх регулювання. Правовий інститут є, певною мірою, сукупністю якісно неоднорідних нормативних приписів, своєрідність яких зумовлена необхідністю регулювання різноманітних аспектів окремого виду суспільних відносин.

Відносна схожість теоретичних висновків, отриманих в результаті дослідження об'єктивної та матеріальної передумов формування правового інституту, дозволяє говорити про їх тотожності. Так, О. М. Головістікова та Ю. А. Дмитрієв прямо виділяють одну об'єктивну матеріальну передумову інтеграції правових норм в інститути, якою є існування відповідного різновиду суспільних відносин [5, с. 447–448]. Однак з огляду на викладене, слід визнати, що окреме вивчення об'єктивної та матеріальної передумов є продуктивнішим.

Слід також зазначити, що праву, як і будь-якій системі, притаманні певні принципи побудови, проходження та реального втілення яких дозволяє судити про право як про дієвий соціальний регулятор. Ці принципи повинні відображатися на кожному правовому рівні. Першим рівнем, на якому ці принципи будуть досить яскраво відображені, безумовно, є правовий інститут. Оскільки він є відносно автономною частиною правовою матерією, то, починаючи саме з цього рівня, можна судити про право як про механізм, а ефективність його функціонування буде зумовлена повнотою втілення загальних принципів побудови права.

На згадані факти звертає увагу С. С. Алексєєв, який цілком справедливо зазначає,



що зміст правового інституту пронизаний загальними юридичними ідеями. Невипадково у досить розвиненій галузі права, що відрізняється високим рівнем кодифікації, нормативних узагальнень, правові інститути очолюють норми–принципи, сформульовані в тексті нормативних актів [1, с. 126]. Сьогодні, на жаль, система принципів інституту звернень у державні органи та органи місцевого самоврядування розроблена недостатньо, хоча необхідність в цьому очевидна та незаперечна.

Оскільки право як регулятор суспільних відносин має не тільки статистичний, але й динамічний характер, тому в структурі права функціонують два види правових норм — матеріальні та процедурні, які й повинні утворювати структуру більшості правових інститутів. Таким чином, сьогодні необхідним є диференційований розгляд структури інституту звернень до органів публічного управління.

З матеріальної точки зору елементами інституту є норми, що визначають спеціальний понятійний апарат, принципи інституту звернень у державні органи та органи місцевого самоврядування, суб'єктний склад регульованих правовідносин, права та обов'язки сторін, що беруть участь в адміністративно–правових відносинах, відповідальність за порушення законодавства про звернення до органів публічної влади.

Розглядати понятійний апарат інституту звернень громадян необхідно, знаючи точне визначення самого поняття “звернення”. Звернення — це не кожне послання громадянина до державного органу чи посадової особи, отже, можна стверджувати, що привітання, подяки, розповіді про свою нелегку долю без будь-яких вимог та інші подібні послання не є зверненнями. Звернення — це завжди юридичний акт, тобто дія, свідомо спрямована на створення юридичних наслідків [6, с. 318–319]. Направляючи звернення до будь-якого державного органу, громадянин вступає з ним у певні правовідносини. Таким чином, зверненням можна вважати тільки таке послання, зі змісту якого прослідковується бажання автора спонукати адресата (орган або посадову особу) до будь-яких юридично значущих дій.

Ст. 40 Конституції України встановлює, 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, яке зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [7].

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про звернення громадян”, існують такі види звернень громадян: пропозиція (зауваження), заява (клопотання) та скарга [8].

Законодавство України визначає певні вимоги до звернень. Так, звернення адресуються тим державним органам і органам місцевого самоврядування, іншим юридичним або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення питань, порушених у зверненні. Крім того, звернення обумовлює наявність необхідних реквізитів, а саме: прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, виклад суті питання.

Роль інституту звернень громадян є важливою, адже звернення виконують, три найважливіші функції. По-перше, звернення є засобом захисту прав громадян. Поряд із судовим захистом, адміністративний захист, що виявляється в реакції органів виконавчої влади на звернення громадян і прийнятті ними відповідних заходів, є найважливіший засобом охорони прав і свобод людини та громадянина.

По-друге, звернення громадянина — це форма реалізації його конституційного права на участь в управлінні державою, і, отже, одна з форм вираження народовладдя. За допомогою звернень громадянин може впливати на прийняття рішень органами державної влади, роблячи внесок у вироблення державної політики в різних сферах життя.

Необхідно зазначити, що право звертатися до державних органів і органів місцевого самоврядування дає можливість окремому громадянину чи колективу громадян впливати на рішення, які приймаються владними органами, тобто брати участь в управлінні державними справами, оскільки зміст такого звернення може носити не приватний, а суспільно–політичний характер. У зв'язку з цим право громадян на звернення необхідно розглядати в суспільно–політичному чи управлінському форматі.



І, по-третє, звернення громадян — це засіб зворотного зв'язку, вираження реакції народу на рішення, що приймаються державною владою. В умовах демократичної держави та суспільства необхідні відпрацьовані механізми зворотного зв'язку.

Крім того, звернення громадян часто можуть розкрити якусь ще не помічену проблему, можливо, вказати шляхи її вирішення, і сприяти вдосконаленню системи державного управління, поліпшення соціальної дійсності в цілому. Вивчаючи звернення громадян, уважно й чуйно ставлячись до поставлених у них питань, влада буде краще реагувати на зміни в сучасному динамічному суспільстві, що допоможе їй стати більш ефективною, тому інститут звернень громадян у сучасній правовій дійсності посідає одне з найважливіших місць.

Необхідно зазначити, що право на звернення є одним із дієвих способів захисту прав громадян і засобом запобігання їх порушень. Крім того право на звернення є також елементом системи громадського контролю за публічною владою.

Список використаних джерел

1. Алексеев, С. С. Структура советского права [Текст] / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1975. — 264 с.
2. Якушев, В. С. Понятие правового института [Текст] / В. С. Якушев // Правоведение. — 1970. — № 6. — С. 61–69.
3. Сырых, В. М. Теория государства и права [Текст] : [учебн.] / В. М. Сырых. — М. : Юстицинформ, 2006. — 591 с.
4. Морозова, Л. А. Теория государства и права [Текст] : [учебн.] / Л. А. Морозова. — М. : Эксмо, 2007. — 285 с.
5. Головистикова, А. Н. Теория государства и права [Текст] : [учебн.] / А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев. — М. : Эксмо, 2005. — 613 с.
6. Хропанюк, В. Н. Теория государства и права [Текст] / В. Н. Хропанюк. — М. : Омега-Л, 2009. — 336 с.
7. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
8. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

*Рекомендовано до друку кафедрою адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ
(протокол № 10 від 6 січня 2011 року)*

Надійшла до редакції 31.01.2011

Магурчак О. В. Структура інститута об'єднання громадян

Определена структура института об'єднання громадян. Выделены три функции института об'єднання громадян: средство защиты прав граждан, форма выражения народовластия и средство обратной связи.

Ключевые слова: правовой институт, об'єднання громадян.

Mazurchak, O. V. The Structure of the Institute of Appeals

The article defines the structure of the Institute of appeals. Three functions of the Institute of appeals are distinguished: a means of protecting of citizens' rights, a form of expression of democracy and a means of feedback.

Key words: institute of law, citizens' appeals.

