

УДК 342.5

Ніна Каменська,

канд. юрид. наук,
заступник директора з юридичних питань
Товариство з обмеженою відповідальністю «Фінінтелект-Плюс»

АКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

У статті автор розкриває сутність актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Детально характеризує з динамічної точки зору їхні суттєві особливості. Показує роль таких актів у механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Пропонує низку інших узагальнюючих положень, що мають актуальне значення для теорії та практики в площині правореалізації.

Ключові слова: акти реалізації прав і обов'язків, звернення в адміністративному порядку, публічна адміністрація, механізм правового регулювання, механізм адміністративно-правового регулювання.

Постановка проблеми. У юриспруденції дослідження процесів правореалізації завжди має особливо важливе як теоретичне, так і практичне значення. З теоретичного боку дана проблематика, так би мовити, є завершальною у розкритті питань механізму правового регулювання. Прикладні аспекти відповідних наукових здобутків виконують спрямовуючу роль у ході вирішення проблем ефективності впровадження декларованих законодавцем прав і обов'язків [1, с. 2] на практиці.

Результати аналізу досліджень часів незалежності України, присвячених здійсненню суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у практичній площині, свідчать про дефіцит наукових доробків з питань функціонально-правової оцінки актів правореалізаційного характеру. Останнім часом у фахівців викликають значний інтерес статичні аспекти правових можливостей фізичних та юридичних осіб у конкретних правовідносинах [2; 3; 4; 5; 6; 7; 8], а не їх фактичний прояв у поведінці таких суб'єктів. Тому динамічні сторони відповідної проблематики нині потребують уваги правників, у тому числі щодо актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації.

Ще французький вчений Рене Декарт у всесвітньовідомому вислові наголошував, що точне з'ясування значення слів може позбавити людство від половини його помилок. Нині в спеціальній літературі можна натрапити на поодинокі випадки визначення поняття «акти реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків», та й ті, власне кажучи, вирізняються окремими недоліками логіко-філософ-

ського, правового характеру. У зв'язку із цим із самого початку презентуємо авторське уявлення про *акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації*, під якими пропонуємо розуміти: *індивідуальну поведінку (дії, бездіяльність) ініціатора (ініціаторів) звернення до публічної адміністрації, органа публічної адміністрації, уповноваженого розглядати таке звернення, інших учасників відповідної індивідуально-конкретної справи, спрямовану на впровадження в дійсність права на звернення до публічної адміністрації.*

Охарактеризуємо більш детально детермінуючі риси вказаних актів, серед яких, на наш погляд, виокремлюються: правореалізаційний і персоналізований характер, подовженість у часовому вимірі.

Правореалізаційний характер. Вихідним пунктом здійснення реалізації даних актів в об'єктивній дійсності виступають правові норми, де право на звернення до публічної адміністрації сформовано в загальному вигляді (матеріальні норми механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації). А роль обмежувальної лінії міри дозволеної поведінки виконують інші загальнообов'язкові правила поведінки (процесуальні норми названого механізму), що визначають послідовність здійснення такого права на практиці. Разом із тим необхідно враховувати, що в законодавстві взагалі та в законодавчих актах про звернення до публічної адміністрації зокрема завжди залишається місце для рішень, які приймаються самостійно учасниками пра-

вовідносин. Законодавцем допускається свобода у вигляді частки вільного розсуду, яка безпосередньо залежить від конкретних юридично значущих обставин. Приміром, потенційний ініціатор звернення до публічної адміністрації незалежно від третіх осіб вирішує сам для себе, чи потрібно йому реалізувати право на звернення в адміністративному порядку; якщо так, визначається, коли здійснюватиме таке право, у який спосіб і в якій формі. Або, навпаки, на власний розсуд вирішує не виявляти активної поведінки в означеному напрямі з тих або інших причин, що зумовлюють його інтерес у такій бездіяльності.

При цьому треба мати на увазі, що кількість актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації у кожному окремому випадку різна. Їх число залежить від складності вирішення конкретної юридично значущої ситуації, що спонукала ініціювання відповідного звернення в адміністративному порядку, різновиду звернення тощо. Дані специфічні фактори у своїй сукупності зумовлюють те, що кожен конкретний акт реалізації права на звернення до публічної адміністрації є особливим за своєю юридичною природою.

Персоніфікований характер. Із цього приводу виникає цілком логічне запитання: «Якими факторами дана специфіка зумовлюється?» На наш погляд, серед відповідних обставин у межах механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації доцільно виокремити такі: акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації здійснюються конкретними фізичними і/або юридичними особами з конкретною метою; вони стосуються конкретної юридично значущої ситуації; такі дії (бездіяльність) спрямовані на конкретного адресата – орган публічної адміністрації; названі акти вчиняються за конкретних умов об'єктивної дійсності та у конкретні проміжки часу.

Персоніфікований характер актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації також детермінується й правозастосувальними актами уповноважених суб'єктів влади. Звичайно, якщо відповідні акти приймаються у ході вирішення справ за окремими зверненнями в адміністративному порядку та безпосередньо стосуються таких справ. З погляду формальної логіки застосування правових норм – це процес підведення конкретного життєвого випадку під загальну правову норму, а також ухвалення на цій основі спеціального акта – акта застосування норм права [9, с. 176]. «У літературі найчастіше правозастосувальний акт розглядається як належним чином оформлений письмовий документ, який фіксує прийняття

рішення, надаючи йому офіційного значення» [10, с. 5]. Звичайно, маються на увазі акти публічної адміністрації, що є результатом, а не засобом управлінської діяльності названих суб'єктів влади [11, с. 15].

Гіпотетично можна допустити настання як позитивного, так і негативного ефектів за наслідками прийняття того чи іншого акта правозастосування у ході вирішення індивідуально-конкретної справи за зверненням до публічної адміністрації. За умов належного дотримання уповноваженим органом публічної адміністрації положень законів відповідний правозастосовний акт: здатен тонко усунути недоліки правового регулювання у конкретному випадку; стати оперативною реакцією з боку влади на необхідність реалізації суб'єктивного права приватної особи або відновлення останнього у разі порушення. І навпаки, у разі прийняття уповноваженим суб'єктом влади акта правозастосування необ'єктивно, який формально містить посилання на закон, вірогідніше за все настане негативний ефект для автора звернення в частині фактичного вирішення юридично значущої ситуації, що спонукала його до прояву відповідної ініціативи.

Разом із тим ефективність реалізації того чи іншого суб'єктивного права у формі використання залежить не тільки від реальних можливостей «діяти певним чином, користуватися певними соціальними благами, вимагати належної поведінки від відповідних осіб» [9, с. 176], але й звертатися згідно із законом до органів публічної адміністрації з вимогами забезпечити втілення відповідного права в дійсність, а у разі порушення – його відновлення чи захист. Таким чином, реалізація приватною фізичною або юридичною особою права на звернення до публічної адміністрації може бути гарантією реалізації (захисту) інших суб'єктивних прав і юридичних обов'язків лише за умови дотримання публічною адміністрацією – адресатом даного звернення – принципів верховенства права та законності у ході розгляду відповідної індивідуально-конкретної справи.

Подовженість у часовому вимірі виражається у послідовній діяльності або бездіяльності певної тривалості у часі. При цьому відповідні впорядковані дії уповноважених суб'єктів (ініціатора звернення до публічної адміністрації, суб'єкта розгляду останнього, інших учасників відповідної індивідуально-конкретної справи) тривають до досягнення мети – повної реалізації права на звернення в адміністративному порядку, а в ідеальному варіанті – й розв'язання юридично значущої ситуації, що спонукала ініціювання такого звернення. Щодо бездіяльності, то це явище

також наділене часовою динамікою. Згаданий стан відсутності руху є проявом статички відповідної діяльності – одним з елементів ланцюга послідовних, закономірних, як правило, перервних дій від одного активного стану до іншого у процесі досягнення уповноваженими особами кінцевої мети (реалізації права на звернення до публічної адміністрації).

У зв'язку з розглядом означеної проблематики постає питання про співвідношення актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації та правовідносин механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Звичайно, дані акти вчиняються уповноваженими особами в межах зв'язків вказаного механізму. Більше того, така взаємозалежність триває з часу виникнення і до моменту закінчення послідовного втілення актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації в об'єктивну дійсність.

Зі спеціальної літератури відомо, що співвідношення категорій є закономірним відображенням відповідних процесів у реальності, абстрактним аналогом яких є такі категорії. Беручи до уваги положення про похідність категорії «обов'язок» від категорії «право», а також права як можливості поведінки, гарантованої юридичними засобами, а не «міри дозволеного», доходимо таких висновків. У правовідносинах механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації має місце кореспондуючий зв'язок права на звернення до публічної адміністрації (та похідних від нього прав, обов'язків автора звернення, що визначають правові можливості процесуального характеру), а також юридичних обов'язків суб'єкта розгляду звернення (в окремих випадках також інших учасників даної справи) забезпечити результат – повну реалізацію декларованого законом права на відповідне звернення в адміністративному порядку. У розглядуваному випадку дії (бездіяльність) кожного з названих суб'єктів спрямовані на реалізацію права на звернення до публічної адміністрації, що одночасно вимагає від інших учасників правовідносин належної поведінки – забезпечити у межах правовідносин механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації оптимальні умови для використання розглядуваного права.

Втім, єдність прав і обов'язків у конкретному правовідношенні, як відомо, є не винятком із правил, а звичайною вимогою суспільного життя. Однак необхідно зважати на те, що зазвичай у розглядуваних правовідносинах одночасно має місце подвійний зв'язок:

права – обов'язки, обов'язки – права. Наприклад, під час прийому заяви посадова особа органу публічної адміністрації зобов'язана зареєструвати останню, а у разі її надходження не за належністю має право протягом п'яти календарних днів переслати таку заяву на розгляд компетентного органа, одночасно повідомивши заявника про вчинені дії. У свою чергу автор звернення має право оскаржити такі дії чи бездіяльність (на його думку, неправомірні), але зобов'язаний це зробити у порядку, визначеному законом.

Не викликає сумнівів, що реалізація права на звернення до публічної адміністрації повинна здійснюватися в законних інтересах автора звернення, тобто сприяти отриманню зацікавленою особою своєчасно та у повному обсязі того, що законодавець декларує для осіб відповідної категорії та заради чого ініціювалося певне звернення. При цьому для отримання максимально позитивного у викладеному розумінні результату неабияке значення має внутрішня мотивація учасників означених правовідносин. Як відомо, акти правореалізації є правовою поведінкою [12, с. 41]. Така поведінка є свідомою діяльністю, що контролюється волею її виконавців у прикладній площині. У цьому відношенні буде обґрунтованим стверджувати, що акти реалізації права на звернення – правомірна поведінка завжди. Априорі вони не можуть бути неправомірною поведінкою. У останньому випадку такі дії (бездіяльність) будуть бутафорією актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації, але ні в якому разі актами реалізації права, оскільки в дійсності означені зв'язки спрямовані в інше, ніж реалізація права, русло. Тому, з огляду на їхню сутність, вони не належать до жодної з форм реалізації права, а за соціальною значимістю їх наслідки є шкідливими для суспільства.

Правосвідомість і правову культуру по праву можна вважати засобами забезпечення дії права на стадії реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [13, с. 177]. Реалізація будь-якого права, у тому числі права на звернення до публічної адміністрації, починається, здійснюється і закінчується усвідомленням уповноваженими суб'єктами його змісту, власних можливостей діяти чи/або не діяти у правовому просторі, визнаному і гарантованому державою. Такий висновок випливає з того, що вчинення тих або інших актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації передбачає інтегрування в правосвідомості уповноважених суб'єктів інформації щодо оцінки фактичних обставин конкретної юридично значущої ситуації, підведення цих обставин під конкретні правові норми, що регулюють означену сферу. А це вимагає достат-

нього для вчинення окреслених дій рівня правосвідомості уповноважених суб'єктів, а якщо говорити взагалі, то й правової культури.

За умови досить високого рівня правосвідомості та правової культури уповноважені суб'єкти здатні виявити максимальну кількість можливостей ефективної реалізації права на звернення до публічної адміністрації; обґрунтовано змоделювати конкретні соціальні та юридично значущі результати, які може викликати відповідна юридична діяльність (бездіяльність) на практиці. Звичайно, контроль та юридична відповідальність також відіграють важливу роль у забезпеченні належного втілення розглядуваного права на практиці. Разом із тим не можна забувати, що законність та ефективність їх здійснення насамперед залежить від рівня правосвідомості уповноважених посадових осіб публічної адміністрації: ступеня розуміння ними необхідності неухильно дотримуватися чинного законодавства; уміння своєчасно у доступний спосіб зорієнтуватися на максимально суспільно корисний результат; обрати у ході виконання професійних обов'язків оптимально правильне за конкретних умов рішення. Перефразовуючи тезу професора П. М. Рабиновича щодо даного випадку, «обрати з розгалуженого юридичного інструментарію саме ті засоби, регулятивна «енергія» котрих здатна забезпечити найповніше задоволення потреб, інтересів людей та їх спільностей, об'єднань» [14, с. 164] тощо.

За таких обставин принципове значення правосвідомості й правової культури для саморегуляції учасниками справ досліджуваної категорії (незалежно від того, наділені вони владними повноваженнями чи таких повноважень не мають) власної поведінки у напрямі забезпечення ефективної реалізації права на звернення до публічної адміністрації є очевидним. Усвідомлення кожним із таких учасників обов'язковості дотримання норм чинного законодавства у процесі вирішення відповідної індивідуально-конкретної справи, досконале володіння правовими знаннями і вміннями раціонально їх використовувати на практиці є запорукою отримання законного та «справедливого» (з точки зору соціальної значимості) результату. Цілком закономірно, що така мотивація спрямує акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації в необхідне русло та стане дієвою гарантією результативного впровадження уповноваженими суб'єктами означеного права в реальності. Під результативним впровадженням мається на увазі забезпечення в доступній для відповідних осіб формі безперешкодних умов для вчинення необхідних актів реалізації права на звернення, законного набуття зацікавленими особами очікуваних соціальних благ тощо.

Сучасний стан теоретичного вивчення проблематики правосвідомості та правової культури свідчить про інтенсифікацію досліджень вказаних явищ правової дійсності [15], [16], [17]. Прикладна важливість таких наукових доробків, зокрема, й у сфері публічного управління не може бути переоцінена. Акцентування уваги фахівців на вказаній проблематиці дає підстави сподіватися на підвищення престижу правових знань серед представників різних верств населення, поваги до прав і обов'язків не на словах, а на ділі; подальшу еволюцію не тільки правової думки за означеним напрямом, а й правосвідомості та правової культури окремих громадян, а також громадянського суспільства в цілому.

Підбиваючи підсумки викладеного, можна зробити низку загальних висновків щодо актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації:

- акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації, що здійснюються автором відповідного звернення, є мірою його можливої поведінки, вірогідність використання якої гарантується обов'язком публічної адміністрації (за певних обставин – інших третіх осіб) забезпечити оптимальні умови для реалізації такої поведінки на практиці;

- акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації, що вчиняються публічною адміністрацією як суб'єктом розгляду звернення (в окремих випадках й іншими учасниками відповідної адміністративної справи) є похідними від актів реалізації автора звернення в адміністративному порядку;

- акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації здійснюються конкретними суб'єктами виключно у межах правовідносин механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Такі суспільні зв'язки згідно із законодавством детермінують через певні суб'єктивні права та юридичні обов'язки логічний зв'язок між вказаними актами зокрема та всю лінію поведінки уповноважених осіб взагалі;

- акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації у своїй взаємопов'язаній, скоординованій, упорядкованій сукупності є формою зовнішнього прояву фактичної реалізації права на звернення до публічної адміністрації як процесу в дійсності;

- за допомогою актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації абстрактна можливість відповідного звернення в адміністративному порядку перетворюється на реальну можливість конкретної особи, а в подальшому – в дійсність;

- у механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до

публічної адміністрації роль актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації зводиться до виконання функцій забезпечення реалізації такого права на практиці та гарантування законності у відповідній площині функціонування означеного механізму.

Список використаних джерел:

1. Фандалюк О. В. Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О. В. Фандалюк. – Х., 1999. – 21 с.
2. Русанова В. Б. Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення (сутність, гарантії та порядок реалізації) : монографія / Вікторія Борисівна Русанова; за заг. ред. Писаренко Надії Борисівни. – Х. : Право, 2016. – 145 с.
3. Мойсей Л. О. Адміністративно-правові аспекти реалізації конституційного права військовослужбовців на житло : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. О. Мойсей. – К., 2016. – 21 с.
4. Магда С. В. Забезпечення прав, свобод та реалізація обов'язків громадян в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів : монографія / Світлана Олександрівна Магда. – Х. : Право, 2015. – 215 с.
5. Басай О. В. Підстави виникнення цивільних прав та обов'язків у сфері інтелектуальної власності (проблеми теорії) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне право» / О. В. Басай. – О., 2015. – 36 с.
6. Киреева І. В. Припинення прав громадян України щодо використання природних об'єктів: підстави та порядок : монографія / Ірина Валеріївна Киреева; за ред. М. В. Шульги. – Х. : ФІНН, 2009. – 155 с.
7. Яніцький В. П. Порядок набуття права власності на земельну ділянку в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В. П. Яніцький. – К., 2007. – 18 с.

8. Право громадян на звернення до органів державної влади. Порядок звернення громадян до органів ДПС та порядок оскарження рішень і дій органів ДПС : метод. посіб. / [Катеринчук М.Д., Ревун В.І., Косарчук В.П. та ін.]; ДПА України, Департамент обслуговування платників податків. – К. : Самміт-Книга, 2005. – 100 с.

9. Осауленко О. І. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник / О. І. Осауленко. – К. : Істина, 2007. – 336 с.

10. Фандалюк О. В. Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О. В. Фандалюк. – Х., 1999. – 21 с.

11. Муза О. В. Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Муза. – К., 2016. – 36 с.

12. Коструба А. В. Юридичні факти в механізмі правоприпинення цивільних відносин : монографія / Анатолій Володимирович Коструба. – К. : Ін Юре, 2014. – 376 с.

13. Алексеев С. С. Механізм правового регулювання в соціалістическом государстве : монографія / Сергей Сергеевич Алексеев. – М. : «Юрид. лит.», 1966. – 187 с.

14. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник / П. М. Рабінович. – 9-е вид., зі змін. – Львів : Край, 2007. – 192 с.

15. Орденів С. С. Глобалізаційні трансформації правової свідомості суспільства: соціально-філософський аспект : автореф. дис. ... кад. філос. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / С. С. Орденів. – К., 2016. – 18 с.

16. Овчіннікова А. П. Феноменологія правової культури: філософсько-правове дослідження : автореф. дис. ... кад. юр. наук : спец. 12.00.12 «Філософія права» / А. П. Овчіннікова. – О., 2016. – 20 с.

17. Макеєва О. М. Правова культура журналістів (теоретико-правові аспекти) : автореф. дис. ... кад. юр. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О. М. Макеєва. – К., 2015. – 20 с.

В статтє автор раскрывает сущность актов реализации права на обращение в публичную администрацию. Детально характеризует с динамической точки зрения их существенные особенности. Показывает роль таких актов в механизме административно-правового регулирования реализации права на обращение в публичную администрацию. Предлагает ряд других обобщающих положений, имеющих актуальное значение для теории и практики в плоскости правореализации.

Ключевые слова: акты реализации прав и обязанностей, обращение в административном порядке, публичная администрация, механизм правового регулирования, механизм административно-правового регулирования.

In the article the author reveals the essence of the acts of the right to appeal to the public administration, describes in detail in a dynamic point of view of their essential features, shows the role of such acts in the mechanism of administrative - legal regulation of realization the right to appeal to the public administration. She offers a number of other generalizing provisions having the relevance for the theory and practice in right implementation plane.

Key words: acts of realization the rights and duties, application to the administrative order, public administration, legal regulation mechanism, mechanism of administrative - legal regulation.