

Анотації

У статті теоретичні висновки, які існують в теорії права, як класифікація юридичної діяльності, використані для аналізу юридичної діяльності органів у системі державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень.

В статье теоретические выводы, которые существуют в теории права, как классификация юридической деятельности, используются для анализа юридической деятельности органов в системе государственной регистрации имущественных прав на недвижимое имущество и их ограничений.

In the article theoretical conclusions which exist in the theory of law, as classification of legal activity, used for the analysis of legal activity of organs in the system of state registration of material rights on the real estate and their limitations.

УДК 35.077

О. К. КОСТЮКЕВИЧ,

здобувач

Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРО ФУНКЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗВЕРНЕННЯ

Процеси розвитку та зміцнення української державності органічно пов'язані зі становленням та розвитком громадянського суспільства, подальшим удосконаленням законодавства, яке регламентує усі сфери життя сучасного українського суспільства. При цьому пріоритетним напрямком діяльності держави є всебічне забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Не випадково у ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1]. Реалізація цих концептуальних положень пов'язана не тільки з відповідними зусиллями держави в цьому напрямку, а й із наданням людині реальних можливостей для участі в суспільному житті, але не в ролі слухняного гвинтика, яка нав'язувалась їй протягом тривалого часу тоталітарним режимом, а як свідомого активного члена демократичного суспільства. Не викликає сумнівів, що соціальна активність особистості прямо пов'язана з можливістю донести свою думку з різних питань до органів держави всіх рівнів, і від того, чи була ця думка почута, чи

врахована вона при вирішенні питань суспільної значущості або питань пов'язаних із конкретними життєвими ситуаціями, багато в чому залежить ставлення окремої особи до держави та її інституцій, рівень поваги до представників держави, формується певна громадянська позиція. З огляду на це слід визнати, що відповідні можливості особи об'єктивно обумовлені розвитком та вдосконаленням такого правового інституту, яким є інститут звернень громадян. Слід зазначити, що актуальність питань, пов'язаних із забезпеченням права громадян на звернення, подальшим удосконаленням порядку їх розгляду та вирішення підтверджується не тільки історичним досвідом, а й реаліями сьогодення, пов'язаними не тільки з розвитком суспільних відносин, а й із тими негативними процесами, що на сьогодні, на жаль, існують у суспільстві. Про це свідчить значна кількість наукових праць, присвячених питанням правового регулювання розгляду і вирішення звернень громадян. Ці питання висвітлені в роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, таких, як О. М. Бандурка, І. В. Бойко, І. Л. Бородін, Ю. П. Битяк, М. В. Вітрук, Л. Д. Воєводін, А. П. Дворак, Л. І. Летнянчин, О. О. Лукашева, В. В. Мальков,

Г. В. Мальцев, М. І. Матузов, Ю. І. Мігачев, В. С. Нерсесянц, В. О. Патюлін, П. М. Рабинович, В. І. Ремньов, М. М. Тищенко, В. М. Хавронюк, Н. Ю. Хаманева, Б. С. Ебзеев та ін. Але, незважаючи на це, окремі питання, пов'язані з дослідженням сутності та значення права на звернення, свого належного висвітлення у науковій літературі не знайшли. Одним із них є питання про функціональну спрямованість реалізації права на звернення, яке має важливе значення для поглиблення теоретичного осмислення значення та ролі права на звернення в суспільному житті та питань, пов'язаних із юридичною природою звернень громадян.

У філософському енциклопедичному словнику поняття функції (від лат. *functio* – виконання) визначається як обов'язок, коло діяльності [2, с. 498]. У правовій науці поняття функцій, перш за все, пов'язується з функціями права. При цьому, як підкреслює В. М. Синюков, категорія функцій права має велике наукове та практичне значення і її цінність полягає як в описуванні реальних дій суб'єктів для досягнення цілей правового регулювання, так і у виявленні залежностей між нормами права, юридичними актами та правовими відносинами тощо. У результаті складається уявлення про функціонування права, тобто про те, як воно взаємодіє, впливає на різні соціальні змінні [3, с. 132].

Зазначимо, що в адміністративно-правовій науці питання про функції права на звернення розглядалося І. Ф. Бородіним. Зокрема, він зазначає, що під функціями права громадян на оскарження необхідно розуміти його значення і роль у системі суспільних відносин на території держави [4, с. 81]. На наш погляд, таке визначення функції права на оскарження є певною мірою загальним і не відображає в належному обсязі його сутності. Слід погодитися з Т. М. Радьком, який підкреслював, що з'ясування поняття «функцій права» обумовлює необхідність розмежувати подібні до нього поняття, в тому числі і поняття «роль права», оскільки останнє говорить про значення права в житті суспільства та держави взагалі і є більш загальним стосовно функції понят-

тям [5, с. 270]. З огляду на це, безумовно, необхідно пов'язувати поняття функцій права взагалі та суб'єктивного права на звернення зокрема також із його призначенням та напрямками правового впливу. Це дає можливість сформулювати поняття функцій права на звернення як напрямків правового впливу на суспільні відносини, що відображають їх роль та призначення в регулюванні останніх і здійснюються за допомогою відповідних засобів з метою належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян.

Конкретизуючи функції права громадян на оскарження, І. Ф. Бородін виділяє серед них такі: а) правоохоронну функцію; б) функцію вільного висловлювання своєї думки та виявлення суспільної думки; в) функцію забезпечення участі громадян в управлінні державними процесами. При цьому реалізація названих функцій пов'язується з таким фактором, як необхідність здійснення соціального контролю [4, с. 83–85]. На наш погляд, останнє слід визнати як окрему функцію права громадян на звернення.

Вважаємо, що до функцій права громадян на звернення слід віднести, по-перше, правоохоронну функцію; по-друге, функцію право реалізації; по-третє, інформаційну функцію; по-четверте, функцію соціального контролю; по-п'яте, функцію стимулювання діяльності державного механізму і, нарешті, по-шосте, профілактичну функцію.

Такий підхід до визначення функцій права на звернення багато в чому обумовлений цілями реалізації названого права та особливостями юридичної природи кожного з видів звернень громадян. Безумовно, що однією з найбільш важливих функцій є правоохоронна. Її реалізація пов'язана з охороною прав і свобод громадян та поновленням порушеного права. У реалізації цієї функції провідну роль відіграє такий вид звернень громадян, як скарга – звернення з вимогою 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 [6].

Наявність функції право реалізації обумовлена тією важливою обставиною, що реалізація того чи іншого права, яке належить громадянину, практично завжди пов'язується з поданням відповідних заяв чи клопотань. Заява чи клопотання фактично відіграє роль засобу ініціювання та належної реалізації того чи іншого права. Слід зауважити, що ці види звернень пов'язані також не тільки з реалізацією відповідних прав, а й із реалізацією певних обов'язків, які покладаються на особу відповідно до приписів правових норм. Поряд із цим зазначим, що функція право реалізації іноді тісно пов'язана з правохоронною функцією. Зокрема, це знаходить свій прояв у тому, що, реалізуючи конкретне право, громадянин може пов'язувати його реалізацію із захистом будь-якого іншого свого права.

Виділення інформаційної функції як окремої функції права на звернення обумовлене кількома факторами. По-перше, кожне зі звернень громадян містить у собі певний обсяг інформації, пов'язаної як з обґрунтуванням мотивів та цілей звернення, так і з фактичними обставинами, що характеризують ті чи інші життєві ситуації, підтверджують чи спростовують певні вимоги, формулюють думку автора звернення з того чи іншого питання. По-друге, реалізація цієї функції прямо пов'язана з налагодженням так званого зворотного зв'язку. В. Г. Афанасьєв зазначає, що успішне управління може здійснюватися лише в тому випадку, якщо керуюча система отримуватиме інформацію про ефект, досягнутий тією чи іншою дією об'єкта управління, про досягнення або недосагнення відповідної мети. Невідповідність фактичного стану системи заданому і є тим коригуючим сигналом, який стимулює перебудову системи для її функціонування у заданому напрямку [7, с. 30]. Не викликає сумнівів, що для суб'єкта управління важливою є інформація про відповідність своїх цілей і намірів інтересам та очікуванням керованих про позитивне або негативне ставлення до практичних дій державних органів, про характер сприйняття тих чи інших методів управ-

ління [8, с. 79]. Зворотний зв'язок лише тоді можна вважати здійсненим, коли відповідні органи реагують на інформацію. При цьому слід мати на увазі, що реагування являє собою розгорнутий процес, який включає в себе чіткі взаємопов'язані дії: фіксацію інформації, розгляд питань за суттю, прийняття рішень, повідомлення кореспондента про вжиті заходи або прийняті рішення, аналіз, зберігання та використання в подальшій діяльності зворотної інформації [9, с. 95].

Іноді право на звернення визначають як засіб соціального контролю, що є одним із проявів участі громадян в управлінні державними та громадськими справами [4, с. 83]. Вважаємо, що такий підхід недостатньо відображає значущість цього права для управлінської діяльності та для забезпечення суб'єктивних прав громадян. Таке значення може бути підсилене виокремленням соціального контролю як повноцінної функції права на звернення. Підкреслюючи функціональну спрямованість права на звернення, можна говорити про те, що таким чином це право ефективно впливає на поведінку суб'єктів відповідних правовідносин, з одного боку стимулюючи цю поведінку, а з іншого – обмежуючи її. Ця функція досить тісно пов'язана з такими функціями права на звернення, як функція стимулювання діяльності державного механізму та профілактична функція. Функціональна спрямованість права на звернення щодо стимулювання діяльності державного механізму обумовлена наявністю не тільки тих звернень громадян, у яких висвітлюються конкретні факти порушення прав громадян, а й тих, у яких висловлюються пропозиції поліпшення діяльності державних органів та їх посадових осіб. І якщо в першому випадку звернення громадян стимулюють діяльність, пов'язану з корегуванням певних відхилень від нормального стану речей, то в іншому вони відіграють роль стимулятора, так би мовити, позитивного характеру. Наприклад, такий вид звернень, як пропозиція (зауваження), пов'язаний із реалізацією активної громадянської позиції і може містити рекомендації щодо діяльності органів держави,

поради щодо врегулювання суспільних відносин, удосконалення правової основи в різних сферах діяльності держави і суспільства. Певні думки щодо поліпшення діяльності органів і посадових осіб різного рівня можуть також міститися в такому зверненні громадян, як заява (клопотання). Відокремлення профілактичної функції як самостійної багатовимірної в чому обумовлене тим, що наявність звернень громадян з того чи іншого приводу досить часто не тільки стримує прояви бюрократизму в роботі державних органів та їх посадових осіб, а іноді й утримує посадових осіб та громадян від протиправних вчинків, у тому числі і тому, що завдяки зверненням певні факти й обставини стають надбанням громадськості. Відповідно значну роль для профілактики порушень прав громадян

відіграють і конкретні рішення, що приймаються у зв'язку з їх зверненнями. При цьому слід зазначити, що профілактичний вплив звернень громадян може бути суттєво підвищеним за умови належного інформування суспільства про результати роботи зі зверненнями громадян.

Наприкінці підкреслимо, що зазначені вище функції права на звернення тісно пов'язані між собою. Взаємозв'язки і взаємозалежність цих функцій багатовимірні в чому визначають складність та комплексний характер інституту звернень громадян, обумовлюють підходи до пошуків шляхів удосконалення чинного законодавства в цій сфері, практичної діяльності відповідних органів та посадових осіб щодо розгляду та вирішення звернень громадян.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Философский энциклопедический словарь / [ред. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко]. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 576 с.
3. Теория государства и права : курс лекций / М. И. Байтин, Н. А. Баринов, Ф. А. Григорьев и др. ; [под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. – Саратов : СВШ МВД РФ, 1995. – 560 с.
4. Бородин И. Л. Административно-правовые способы защиты прав та свобод людини і громадянина : моногр. / Бородин И. Л. – Херсон : ОЛДІ – плюс, 2003. – 220 с.
5. Общая теория права : курс лекций / В. К. Бабаев, В. А. Туманов, А. Х. Саидов и др. ; [под ред. В. К. Бабаева]. – Нижний Новгород : Нижегородская ВШ МВД РФ, 1993. – 544 с.
6. Про звернення громадян : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – С. 685–693.
7. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом : моногр. / Афанасьев В. Г. – М.: Политиздат, 1973. – 187 с.
8. Зеркин Д. П. Основы теории государственного управления : курс лекций / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. – Ростов н/Д. : Март, 2000. – 448 с.
9. Кряжков В. А. Информация в советской представительной системе (правовые и организационные проблемы) : моногр. / Кряжков В. А. – Свердловськ : Урал. ун-т., 1987. – 144 с.

Надійшла до редколегії 12.01.2009

Анотації

У статті розглядаються питання, пов'язані з визначенням та характеристикою функції права громадян на звернення. Наводиться авторська позиція відносно переліку такого роду функцій, формулюються поняття функцій права на звернення.

В статье рассматриваются вопросы, связанные с определением и характеристикой функций права граждан на обращение. Приводится авторская позиция щодо перечня такого рода функций, формулируются понятия функций права на обращение.

The article is devoted to the questions that are connected with the definition and characteristics of functions rights of citizens to complain. The author's position is given as to of such kind of functions, formulation of the notion of function of rights to complain.