

УДК 342.95

**Н. П. Каменська**

*кандидат юридичних наук, докторант кафедри управління,  
адміністративного права і процесу, адміністративної діяльності  
(Національний університет державної податкової служби України)*

## **ІНСТИТУТ ЗВЕРНЕНЬ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРНІ ОСОБЛИВОСТІ**

В сучасних умовах адміністративне право покликано виконувати шість публічних функцій – організація і здійснення державного управління, державне регулювання, легалізація, надання публічних послуг, контроль і захист публічних інтересів, самореалізація прав громадян в сфері державного управління [1, с. 66].

Не важко помітити, що виконання означених функцій забезпечується не без "участі" звернень до публічної адміністрації. Їх зміст є індикатором динамічності, результативності демократичних перетворень у державі; засобом контролю за управлінською діяльністю на предмет її законності та прогнозованості. Такі звернення містять інформацію про реальні проблеми соціуму, ефективність функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. За допомогою вказаних звернень порушуються адміністративні провадження щодо надання адміністративних послуг; захищаються права, законні інтереси фізичних та юридичних осіб; попереджаються протиправні діяння стосовно останніх.

Таким чином, цілком обґрунтовано можна говорити про те, що інститут звернень до публічної адміністрації створює юридичний базис для "співпраці" публічної адміністрації з суспільством та його членами.

Дослідженню загальнотеоретичних положень, котрі є вихідними для розуміння означеної проблематики, або окремим сторонам розгляду та вирішення звернень до суб'єктів владних повноважень присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних вчених-правників: С. А. Авак'яна, В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, Д. М. Бахраха, А. І. Берлача, Т. О. Гуржія, Л. І. Дембо, О. С. Іоффе, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, М. І. Матузова, Ю. К. Осіпова, Г. І. Петрова, С. В. Полєніної, І. М. Струцкої, Л. Б. Тіунової, М. Д. Шаргородського, Н. Ю. Хаманєвої, Ц. А. Ямпольської та ін.

Разом з тим, поза увагою науковців залишилося питання щодо сутності об'єднання інститутів права – інституту звернень до публічної адміністрації. Не заглиблюючись у дискусію про різноманітність функціонального призначення звернень до публічної адміністрації, спробуємо системно проаналізувати зміст та структуру відповідного комплексного правового утворення.

Багатогранність суспільних відносин у сфері звернень до публічної адміністрації проекційно обумовлює зміст його норм, які розподіляються на декілька рівнозначних, відносно самостійних груп. Спонукає нас дійти такого висновку те, що право на звернення до публічної адміністрації у повній мірі не охоплюється одним інститутом права, а знаходить цілісне, змістовне відображення в низці таких правових сукупностей. Йдеться про спеціальні інститути адміністративного права, норми яких забезпечують диференційоване і разом з тим єдине, узгоджене регулювання суспільних відносин стосовно звернень до публічної адміністрації.

Право на звернення до публічної адміністрації, насамперед, визначається рядом взаємопов'язаних конституційних норм-принципів, котрі виражають деякі з головних рис демократії в Україні та охоплюються змістом більш загального принципу – реальності прав, свобод, обов'язків і законних інтересів людини і громадянина зосередженого у розділі 2 Конституції України [2, с. 13].

Так, згідно зі ст. 40 Конституції України [3] "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, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк".

Не дивлячись на використання законодавцем терміну "усі" для позначення суб'єктів даного права, процитовані положення фактично (враховуючи зміст розділу 2 Конституції України – "Права, свободи, обов'язки людини та громадянина". – *Н. К.*) стосуються лише фізичних осіб: громадян України, осіб без громадянства та іноземних громадян. Поза межами регулювання даної норми залишилися відносини інших суб'єктів права на звернення до публічної адміністрації – юридичних осіб.

Право на звернення до публічної адміністрації безпосередньо пов'язане з конституційними правами та свободами [3]: на ознайомлення в органах державної влади, місцевого самоврядування, установах, організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою таємницею відповідно до чинного законодавства (ст. 32); свободою думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб (ст. 34); на управління державними справами

(ст. 38); будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55).

Звичайно, будь-яке звернення є формою закріплення і передачі певної інформації, як наслідок здійснення права на звернення до публічної адміністрації напряму залежить від можливостей реалізувати право на інформацію. Крім того, "повноцінна" дієвість розглядуваного права забезпечується за умов правомірності вільного поширення інформації у не заборонений спосіб. У свою чергу, законність діяльності суб'єктів владних повноважень щодо розгляду та вирішення відповідних звернень гарантується конституційним правом на управління державними справами та правомірний захист порушених прав і свобод.

Саме з урахуванням правореалізаційного, правоохоронного, інформаційного та управлінського аспектів, необхідності конкретизації розглянутих конституційних норм-принципів в адміністративному законодавстві всесторонньо розкривається зміст права на звернення до публічної адміністрації та визначаються шляхи його правозастосування.

Інститут звернень до публічної адміністрації вміщує в собі не випадкові групи норм адміністративного права, а сукупності які пов'язані між собою однорідним предметом регулювання. Деякі з цих норм інституціоналізують право на звернення до публічної адміністрації (як природне благо кожного. – *Н. К.*), інші визначають юридичний механізм реалізації даного права в об'єктивній дійсності. Такий розподіл норм за регулятивною направленістю відповідає усталеній в теорії права класифікації правових норм на матеріальні та процесуальні [4, с. 45].

З огляду на те, що адміністративно-процесуальне право як самостійна галузь права, нині перебуває на стадії становлення, видається логічним висновок, що спеціальні інститути адміністративного права (у тому числі

---

▪ Інститут звернень до публічної адміністрації: поняття та характерні особливості / Н. П. Каменська // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12knpko.pdf>.

складові інституту звернень до публічної адміністрації. – *Н. К.*) одночасно вміщують у своєму складі як матеріальні, так і процесуальні норми права.

Інститут звернень до публічної адміністрації як комплексне правове утворення складається з правових інститутів, що стосуються окремих різновидів звернень до публічної адміністрації. На жаль, ні в науці, ні в законодавстві не розроблено загально визнаного переліку таких звернень [5, с. 17-18]. З точки зору практичної необхідності та законодавчого закріплення, звернення до публічної адміністрації нами класифікуються за змістом (призначенням) як: заяви, скарги, пропозиції, інформаційні запити, запити щодо роз'яснення законодавства. Звичайно в площині такого поділу диференціюються й суспільні відносини регламентовані нормами відповідних правових інститутів.

Отже, правові норми, що регламентують відносини у сфері звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації за змістом групуються в: інститут заяв, інститут скарг, інститут пропозицій, інститут інформаційних запитів, інститут запитів щодо роз'яснення законодавства. Специфіку функціонування зазначених сукупностей доцільно з'ясувати у ході розгляду видових ознак суспільних відносин, що становлять предмет регламентування останніх.

По-перше, такі відносини з управлінської точки зору є різновекторними взаємозв'язками держави і суспільства. За логікою дане твердження співвідноситься з висновками фахівців у сфері державного управління [6, с. 34].

По-друге, відносини між суб'єктами звернень та публічною адміністрацією є горизонтально-вертикальними.

Горизонтальні відносини існують тільки до винесення офіційного рішення за результатами розгляду звернення; після прийняття суб'єктом розгляду одностороннього юридично-владного рішення вони звільняють місце

---

▪ Інститут звернень до публічної адміністрації: поняття та характерні особливості / Н. П. Каменська // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12knpkko.pdf>.

відносинам вертикального характеру. Прийняте рішення є обов'язковим для виконання усіма особами яких воно стосується [7, с. 182].

По-третє, означені відносини виникають з приводу закріплення і передачі певної інформації. До того ж, дані звернення після надходження до публічної адміністрації відіграють роль юридичних фактів, що породжують відповідні адміністративні провадження.

По-четверте, ініціаторами вказаних відносин виступають суб'єкти права на звернення – фізичні та юридичні особи.

По-п'яте, розгляд та вирішення справ за заявами, скаргами, пропозиціями, інформаційними запитами, запитами щодо роз'яснення законодавства здійснюється публічною адміністрацією.

По-шосте, провадження у справах за вказаними різновидами звернень складаються з однакових процесуальних стадій: порушення справи за зверненням; розгляд звернення; винесення рішення у справі, оскарження рішення у справі, виконання рішення у справі.

У самому загальному плані інститути заяв, скарг, пропозицій, інформаційних запитів, запитів щодо роз'яснення законодавства будучи спеціальними інститутами адміністративного права вміщують норми які за функціональною спрямованістю поділяються на спеціалізовані (декларативні, дефінітивні тощо), регулятивні та охоронні [8, с. 107-108].

Спеціалізовані норми представлені, зокрема:

– нормами-принципами в яких сформульовані декларативні ідеї, що пронизують зміст розглядуваних інститутів права. Це конституційні норми-принципи (розглядалися вище. – *Н. К.*) щодо прав: "кожного" на звернення; на ознайомлення з відомостями про себе; вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації; на управління державними справами; на захист у законний спосіб своїх прав і свобод.

---

▪ Інститут звернень до публічної адміністрації: поняття та характерні особливості / Н. П. Каменська // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12knpko.pdf>.

– дефінітивними нормами – тлумачать терміни котрі зустрічаються в законодавстві про звернення до публічної адміністрації (стосуються сутності та різновидів звернень, розуміння суб'єктів і об'єктів таких звернень тощо). Очевидно, що такі норми є вихідними для розуміння і правозастосування інших норм розглядуваних інститутів права.

Регулятивні норми стосуються позитивних прав та обов'язків суб'єктів звернень та публічної адміністрації; гарантій реалізації права на відповідне звернення, регламентації процедури розгляду та вирішення справ за такими зверненнями тощо. Ці групи норм є найбільшими за чисельністю, оскільки розраховані на регулювання звичайних, "нормальних" відносин, що складають основну масу в означеній сфері.

Серед охоронних норм виокремлюються ті, що стосуються юридичної відповідальності за порушення законодавства про звернення до публічної адміністрації, компенсаційно-поновлюючих заходів та засобів захисту порушених прав у означеній сфері, контролю і нагляду за дотриманням відповідних правових актів.

Такі норми закріплюються в Конституції України [3] та низці законодавчих актів, що стосуються звернень до публічної адміністрації. Крім того, положення, котрі конкретизують особливості реалізації права на звернення до публічної адміністрації набувають розвитку на рівні підзаконних нормативно-правових актів: постанов, положень, інструкцій тощо.

У ході висвітлення сутності інституту звернень до публічної адміністрації крізь призму об'єднання правових інститутів, не можна оминати увагою категорії, що консолідують його складові, відображають системно-структурну внутрішню збалансованість елементів – специфічні юридичні принципи. Такі відправні ідеї відіграють роль наріжних каменів у будові даного комплексного утворення.

---

▪ Інститут звернень до публічної адміністрації: поняття та характерні особливості / Н. П. Каменська // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12knpko.pdf>.

У першу чергу, до них відносяться конституційні норми-принципи, котрі визначені в Конституції України [3] (статтях 32, 34, 38, 40, 55 проаналізовані вище. – *Н. К.*). Інші принципи є специфічними для інституту звернень до публічної адміністрації та виводяться зі змісту законодавства про звернення до публічної адміністрації в результаті теоретичної абстракції. До них належать, зокрема, принципи: всезагальності, гарантованості, відкритості, безоплатності, ефективності, обґрунтованості, контролю. Розглянемо їх детальніше.

Принцип всезагальності – правом на звернення до публічної адміністрації володіють всі фізичні та юридичні особи, які є суб'єктами адміністративних правовідносин.

Принцип безоплатності – право на звернення до публічної адміністрації реалізовується безкоштовно. Це робить таке право загальнодоступним для будь-яких осіб, незалежно від їх соціального статусу. У деяких випадках заявники можуть понести затрати які пов'язані з компенсацією технічних витрат на підготування необхідної інформації.

Принцип юридичної визначеності – в законодавстві закріплюється одночасно право на звернення до публічної адміністрації та порядок його реалізації.

Принцип відкритості – заявник у встановленому законодавством порядку має право доступу до інформації та матеріалів, які стосується справи за його зверненням, за виключенням інформації доступ до якої обмежено законом.

Принцип обґрунтованості – рішення публічної адміністрації за результатами розгляду звернень фізичних та юридичних осіб повинні прийматися об'єктивно, з наведенням мотивувальних підстав їх прийняття.



Принцип ефективності – публічна адміністрація у ході розгляду адресованих їй звернень зобов'язана діяти результативно, своєчасно; уникати "бюрократичної тяганини" та навмисного затягування вирішення відповідних справ.

Принцип контролю та аналізу – публічною адміністрацією забезпечується контроль за дотриманням процедури розгляду звернень; вживаються заходи щодо усунення порушень у означеній сфері; проводиться системний аналіз змісту звернень на предмет усунення причин, що викликають порушення прав, свобод, законних інтересів заявників.

З нашої точки зору, саме ці принципи відрізняються загальнозначимістю та універсальністю, здатністю відобразити ланцюг несуперечливих інтегруючих закономірностей на рівні комплексного правового утворення, що абстрактно поєднує інститути заяв, скарг, пропозицій, інформаційних запитів, запитів щодо роз'яснення законодавства адресованих публічній адміністрації.

Названим елементам системи права властиві закономірні для будь-якого інституту права ознаки:

- спроможність здійснювати самостійне правове регулювання типізованих суспільних відносин;
- здатність забезпечувати правове регулювання за допомогою імперативного методу адміністративного права. У відносинах між державою та особою такий метод відзначається специфічними особливостями: наявністю рівних прав щодо вимагання належної поведінки з обох сторін та реальних можливостей громадян (та юридичних осіб також. – *Н. К.*) забезпечити юридичний захист своїх прав у разі порушення [9, с. 28];

– власний понятійний апарат стосовно звернень до публічної адміністрації (починаючи з дефініцій видів звернень до тих термінів, що стосуються організаційно-правових аспектів розгляду останніх. – *Н. К.*);

– стала внутрішня будова.

З урахуванням викладеного вище вбачається можливим визначити інститут звернень до публічної адміністрації як *об'єднання інститутів права предметом правового регулювання яких є суспільні відносини у сфері звернень до публічної адміністрації.*

У даний час, дана теоретична категорія випереджає процес нормотворення, у частині систематизації розглядуваних інститутів, та спонукає розвиток відповідного законодавства у напрямі уніфікації процедурно-правового механізму розгляду та вирішення звернень до публічної адміністрації. У свою чергу, "...чіткий процедурно-правовий механізм, який реально враховує інтереси всіх учасників правовідносин, є невід'ємним елементом правової держави, служить запорукою успішного розвитку суспільства у цілому" [5, с. 139].

### ***Список використаних джерел***

1. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс лекций / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издательство Тихомирова М. Ю., 2005. – 697 с.

2. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.01, 12.00.02 / А. М. Колодій. – К., 1999. – 36 с.

3. Конституція України (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Часть I. Сущность и основные институты административного права. Учебник. – М. : ТЕИС, 1994. – 280 с.
5. Новиков А. В. Обращения граждан: административно-процедурные правовые аспекты: дис. ... канд. юр. наук. спец. 12.00.14 / А. В. Новиков. – Воронеж, 2006. – 239 с.
6. Глазунова Н.И. Система государственного управления : [учебник] / Нелли Ивановна Глазунова. – М. : Изд-во : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.
7. Козлов Ю. М. Административные правоотношения : [монография] / Ю. М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1976. – 184 с.
8. Алексеев С. С. Структура советского права : [монография] / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 263 с.
9. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

***Каменська Н. П.***

***Інститут звернень до публічної адміністрації: поняття та характерні особливості***

У статті автор розкриває поняття та характерні особливості малодослідженої на даний час юридичної категорії – інституту звернень до публічної адміністрації. Характеризуються складові вказаного комплексного правового утворення крізь призму диференціюючих та інтегруючих взаємозв'язків у означеній сфері

**Ключові слова:** інститут звернень до публічної адміністрації, об'єднання інститутів права, заяви, скарги, пропозиції, інформаційні запити, запити щодо роз'яснення законодавства

**Каменская Н. П.**

***Институт обращений в публичную администрацию: понятие и характерные особенности***

В статье автор раскрывает понятие и характерные особенности малоисследованной на данное время юридической категории – института обращений в публичную администрацию. Характеризуются составляющие указанного комплексного правового образования через призму дифференцирующих и интегрирующих взаимосвязей в обозначенной сфере

**Ключевые слова:** институт обращений в публичную администрацию, объединение институтов права, заявления, жалобы, предложения, информационные запросы, запросы о разъяснении законодательства

**Kamenskaya N. P.**

***Institute of public administration requests: concept and special features***

In the article, the author develops the concept and special features of up to date underexplored legal category – institute of public administration requests. Components of this comprehensive legal formation in the light of differentiating and integrating interlinks in the specified scope are described

**Key words:** institute of public administration requests, association of institutes of law, applications, complaints, suggestions, information queries, legal queries