



Мірошніченко Юрій Романович,
кандидат політичних наук, доцент
кафедри конституційного, муніципального
та міжнародного права юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна, народний депутат України

УДК 342.57

Конституційне право громадян на скаргу як форма прояву народовладдя

Конституційне право громадян на скаргу є суб'єктивним правом. Але реалізується воно особою не тільки з метою задоволення особистих, суб'єктивних інтересів, а й з метою захисту інтересів інших осіб, а також суспільних інтересів. Саме тому, з нашої точки зору, це право є інструментом, а точніше – формою прояву народовладдя «як динамічної системи відносин, що не тільки концентровано виражає верховенство влади народу, але й забезпечує втілення в життя його державно-правового статусу – народного суверенітету, прояв якого значною мірою визначається тим, як «спрацьовує» механізм народовладдя» [1, с. 42].

На думку С.С. Алексєєва, за своєю структурою право на скаргу може складатися з повноважень трьох основних видів: а) права вимагати; б) права на позитивні дії; в) домагання [2, с. 199]. На наш погляд, дане ствердження є вірним. Зміст права вимоги полягає у можливості вимагати виконання або дотримання юридичних обов'язків. За своїм юридичним значенням воно розповсюджується на чужі дії. Зміст права на позитивні дії полягає у можливості здійснювати юридично значимі активні дії. На відміну від права вимагати дане право становить собою право не на чужі дії, а на свої, на таку дозволена поведінку, яка, перш за все, стосується уповноваженого: життєвий інтерес задовольняється за допомогою актив-дій активного (позитивного) характеру [2, с.118].

Одним з різновидів повноважень на свої дії є право на фізичне володіння соціальними благами, його використання. До нього належать домагання, що є найважливішими соціально-значущими суб'єктивними правами конституційних особистих прав громадян. Це означає, що зміст суб'єктивного права визначається не тільки волею законодавця, а й обумовлюється реальними суспільними відносинами.

Виходячи з цього, аналізуючи зміст суб'єктивного права, можна виділити безпосередній (правовий) та матеріальний (соціальний) зміст.

Під соціальним змістом суб'єктивного права розуміється міра можливої поведінки громадян, спрямована на досягнення цілей, пов'язаних із задоволенням її інтересів. Фактично це означає, що всі правові параметри, що складають зміст права громадян на скаргу, в той же час запрограмовані й на задоволення соціальних інтересів, а значить, є виразником владних можливостей громадян України – народовладдя.

Соціальний характер змісту права громадян на скаргу полягає не тільки у поєднанні в ньому соціальних й особистих інтересів, а й у його реальності. Реальність змісту права громадян на скаргу означає, що у своєму виникненні й розвитку воно обумовлене обставинами життя, а його реалізація об'єктивно підготовлена. Інакше кажучи, реальність змісту права на скаргу полягає в його забезпеченості реальною дійсністю, демократичними процесами, що розвиваються. Суб'єктивне право громадян як правове явище знаходить своє відображення в його конкретних юридичних можливостях. М.І. Матузов стверджує, що відповідна правова можливість, дозволенисть, правомочність, що надходить від держави і гарантується нею, є загальним для всіх типів суб'єктивного права, різниця ж полягає в обсязі, характері й ступені гарантованості цих можливостей [3, с. 97, 109].

Зміст права громадян на скаргу як форми прояву народовладдя, у першу чергу, обумовлюється тим, що воно має правовий, конституційний характер. Цінність його полягає саме в тому, що воно забезпечує кожному громадянину використання соціального блага й дозволяє йому задовольняти відповідні інтереси. Саме тому

зміст права на скаргу конкретний і визначений самою Конституцією України.

Ст. 55 Конституції України гарантує право на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади органів місцевого самоврядування, посадових й службових осіб. Такий зміст конституційної норми означає, що громадянин має можливість оскаржити будь-яку дію вказаних суб'єктів.

Зафіксована Основним Законом конкретність змісту права на скаргу є ще й визначенням його обсягу. Слід зазначити, що Конституція вказує на загальний обсяг права на скаргу, але така загальність передбачає стабільність, тобто запрограмованість на тривалий час використання. І якщо фактична можливість права на скаргу буде відображена в діючому законодавстві, то тоді можна говорити про те, що обсяг даного права конкретизується галузевим законодавством. Отже, конституційне регулювання надає основні орієнтири, що потім трансформуються в детальному регулюванні через діюче законодавство. Відповідні права й свободи з огляду на феномен Конституції є первинними відносно державного механізму, самим своїм існуванням встановлюючи межу його функціонування [4, с. 3].

Конституційна можливість оскарження конкретизована у діючому законодавстві стосовно багатьох життєвих ситуацій, але така можливість не зменшує для громадян України права на скаргу, встановленого Конституцією. Саме завдяки такій конкретизації підтверджується її значимість й цінність для громадян. У зв'язку з цим особливого значення набуває Закон України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян», він конкретизує правову можливість громадян на скаргу до суду дій (бездіяльності) та рішень органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб, здійснених з порушенням закону. Цей закон наповнив соціальну гарантованість юридичною.

Юридична гарантованість права на скаргу не буде набувати практичного змісту, якщо дане право не буде гарантовано обов'язками протилежної сторони. Будь-яке суб'єктивне право є таким тоді, коли забезпечується обов'язками від іншої сторони. У суб'єктивному праві відображається не будь-яка, а особливого роду можливість, забезпечена обов'язками інших осіб й гарантована державою.

Оскільки конституційне право громадян на скаргу як форма прояву народовладдя відображає значні, досить суттєві відносини між державою й громадянином, оскільки воно забезпечується обов'язками державних установ і посадових осіб, то це означає, що розкрити зміст права на вимогу можна лише через аналіз таких обов'язків. Аналіз змісту конституційних прав неможливий без розкриття відповідних до цих прав

обов'язків держави. У найбільш широкому вигляді обов'язок держави щодо права громадян на скаргу закріплений у ст. 8 Конституції України, в якій вказано, що в Україні визнається й діє принцип верховенства права. Норми Конституції є нормами прямої дії. І якщо держава не буде забезпечувати інтереси суспільства, які мають відповідати інтересам особи, значення конституційного права на скаргу буде втрачено. Адже дане право має сенс лише постільки, поскільки служить задоволенню інтересів громадянина. Це, в свою чергу, обумовлює право громадян вимагати від держави забезпечення через її органи й посадових осіб розгляду скарг та право задовольнити їхні права й законні інтереси. Тобто, зміна філософії влади повинна відбуватися шляхом перевертання зміни цінностей: «не людина для держави, а держава для людини» [5, с. 266].

Можливість вимоги тісно пов'язана з таким компонентом як можливість захисту. Але можливість захисту – не обов'язковий компонент права громадян на скаргу. Він є лише тоді, коли право вимоги втратило свої обов'язки й порушені права громадян. Право на захист означає можливість привести в дію апарат державного примусу з тим, щоб поновити справедливість. Можливість захисту становить собою складову частину права на скаргу.

Зміст права громадян на скаргу як форми прояву народовладдя не є незмінним – навпаки, він постійно змінюється. Тому в процесі його характеристики необхідно звертати увагу на напрями розвитку. І якщо говорити про право на скаргу як конституційне право, то слід вказати, в першу чергу, на те, що виміри поведінки громадян тут достатньо широкі.

Все це має закономірний характер, тому що конституційне право у цілому має стабільний характер й розраховане на довгий термін дії. Отже, зміст конституційного права на скаргу, з одного боку, становить межі можливої поведінки, а з другого – спрямованість на розширення можливості реалізації даного права через механізми окремих його галузей.

У процесі розвитку суспільних відносин на території України будуть виникати нові фактичні можливості реалізації громадянами права на скаргу дій й рішень органів, установ, їх посадових осіб. Особливі надії у цьому напрямі покладаються на розвиток та вдосконалення інституту адміністративної юстиції.

Таким чином, на кожному конкретному етапі розвитку суспільства зміст й обсяг права на скаргу неоднаковий й визначається фактичними можливостями оскарження у даний період.

Важливим фактором у розумінні права громадян на скаргу, як форми прояву народовладдя, є аналіз його функцій. Під функціями права громадян на скаргу необхідно розуміти його значення й роль у системі суспільних відносин

на території держави. Чітке уявлення про значення й роль права громадян на скаргу є умовою його використання на законодавчому рівні, а також суттєвим гарантом ефективності застосування правоохоронними органами законодавства щодо скарг громадян й використання його громадянами.

Для аналізу функцій такого максимально-конкретного правового явища, як право громадян на скаргу, необхідним є соціологічний підхід дослідження. Тобто при виявленні ролі й значення цього права у суспільстві важливо виходити з аналізу суспільних процесів, що в ньому відбуваються. У зв'язку з цим функції зазначеного права неможливо досліджувати без врахування закономірностей розвитку суспільства.

Важливою функцією досліджуваного права є правоохоронна функція. Зазначене право для громадян як форма прояву народовладдя є також засобом охорони прав, свобод й законних інтересів. У процесі розвитку демократії, її традицій, будучи конституційним, воно посилює свою правоохоронну функцію, що є явищем закономірним.

Громадяни активізують свою участь у суспільних процесах, підвищується їхня ініціатива у боротьбі з негативними явищами. На сьогодні виникає необхідність підвищення взаємної відповідальності громадян перед державою й держави перед громадянами. У таких умовах держава має удосконалювати механізм захисту прав, свобод та інтересів громадян, що має проявлятися у розширенні способів охорони. Крім того, слід додати, що право громадян на скаргу є втіленням міжнародних стандартів у сфері прав людини й становить собою трансформацію у внутрішнє. Його правоохоронна функція обумовлена й міжнародними угодами про права людини. Саме тому воно має бути оцінено правотворчими органами, що, в свою чергу, має і теоретичне, і практичне значення. Тобто, якщо право на скаргу є засобом охорони прав й законних інтересів громадян з боку самих громадян, то очевидно, що будь-який нормативний акт про їхні права та свободи може бути тільки тоді достатньо повноцінним, уніфікованим, якщо буде включати в себе норми, які детально регламентують порядок оскарження громадянами незаконних, несправедливих дій у разі порушення їхніх прав. Або цей нормативний акт має містити у собі відсильну норму, тобто вказувати на той нормативний акт, яким регламентується такий порядок оскарження.

Так, ст. 12 Закону України «Про звернення громадян», яка має назву «Сфера застосування цього закону», зазначає, що дія даного Закону не поширюється на порядок розгляду заяв й скарг громадян, встановлений кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним та трудовим законодавством. Враховуючи такі обстави-

ни, вчені-юристи виділяють два види скарг і називають їх «загальною» й «спеціальною». «Загальна» скарга визначається Законом України «Про звернення громадян». Це «...абсолютне право громадянина, яке може бути використане протягом усього свідомого життя, при наявності будь-якого порушення законності та порушень прав і інтересів у діяльності державних та громадських організацій» [6, с. 35]. Тобто, право громадян, яким вони його усвідомлюють, не може бути обмежене підзаконними актами й є незалежним від дій державних та громадських організацій, їх посадових осіб, воно не обмежене за формою й за змістом. «Спеціальна» скарга визначається кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним та трудовим законодавством. Служити засобом охорони прав й законних інтересів громадян – одна з основних функцій права на скаргу у суспільстві. Громадянин, звертаючись зі скаргою за захистом порушеного права, доводить до відома компетентних органів і посадових осіб факти, які, на його думку, є негативними у роботі відповідних установ, є причиною порушення його прав і законних інтересів та вимагає їхнього усунення. Звісно, не кожна скарга є обґрунтованою, тобто з вказівкою на дійсні, а не надумані порушення прав та інтересів. Дуже часто це залежить від юридичної освіти громадян. Але важливо те, що у будь-якому випадку за допомогою права на скаргу громадянин здійснює перевірку відповідності поведінки організацій й посадових осіб установленим для них масштабам поведінки з метою виявлення та недопущення можливих відхилень.

Право на скаргу як форма прояву народовладдя є важливим засобом соціального контролю, який складає один з проявів участі громадян у управлінні державними громадськими справами.

Розуміння громадянами того, що назване є не тільки засобом охорони прав та законних інтересів, а й засобом соціального контролю, має важливе практичне значення. Тобто, особливу значимість мають ті скарги громадян, які відображають недоліки сьогодення у діяльності органів, посадових осіб, а не тих, наприклад, що мали місце декілька років тому назад. І якщо стосовно таких випадків право громадян на скаргу й виконує функцію засобу охорони прав та законних інтересів, то як засіб соціального контролю воно значною мірою втрачає свою цінність.

Оскільки суспільні відносини швидко змінюються, змінюються й їхні моральні, правові та інші параметри. Недоліки минулого не завжди актуальні сьогодні, а отже, не можуть служити підґрунтям для удосконалення суспільних відносин сьогодення. Якщо право громадян на скаргу виступає як засіб соціального контролю незалежно від того, в якій скарзі громадянина воно буде реалізовано – в обґрунтованій чи необґрунтованій, то стосовно тільки обґрунтованих скарг слід

визначити дане право як засіб усунення недоліків у роботі органів, їхніх посадових осіб. Саме факт поновлення порушених прав чи законних інтересів становить поновлення законності й справедливості.

Як правило, значне збільшення кількості обґрунтованих скарг в установі є свідченням неефективної її роботи. Тому кожна установа повинна мати за мету зменшення кількості скарг громадян, що поступають до неї. Досягти цього можна за допомогою самих скарг.

Якщо право громадян на скаргу є засобом усунення недоліків у роботі установ, їх посадових осіб, то правильний, системний аналіз скарг, які поступають в ці органи, дозволить виявити характер й причини недоліків. Їхнє послідовне усунення дозволить скоротити кількість скарги до відповідних органів. При цьому важливо не допустити розриву між бажанням скоротити кількість скарг громадян та правильним вибором засобів досягнення цієї мети. Наприклад, замість кваліфікованого аналізу скарг, що поступили, й відповідних висновків, необхідно удосконалювати критерії їхнього статистичного обліку, а саме тих скарг, які раніше враховувалися як обґрунтовані, за якими-сь новими критеріями розглядати як необґрунтовані.

Право на скаргу як форма прояву народовладдя виконує у демократичному суспільстві ще одну дуже важливу функцію. Для кожного громадянина воно є важливим засобом вільно висловлювати свої думки. Для органів, установ, організацій воно служить джерелом інформації про потреби, інтереси, настрої громадян, є засобом виявлення суспільної думки.

У написанні скарги громадянин не зв'язаний будь-якими обмеженнями щодо її змісту. Не дуже важливо, обґрунтовані чи не обґрунтовані правові претензії того, хто пише скаргу. У скарзі громадянин вільно висловлює свою думку про ті явища в суспільному житті, з якими він не згоден, які вважає протизаконними, що порушують його права й законні інтереси.

В умовах розвитку демократії потенціал скарг громадян збільшується, зростає кількість громадян, зацікавлених у тому, щоб за допомогою скарг захистити своє право, законний інтерес, попередити рецидиви порушення законів, не припустити проявів негативних явищ. Часто в них порушуються питання суспільного характеру. Їх аналіз має стати стимулюючим фактором у роботі установ й посадових осіб різних рівнів. Якість же такого аналізу дуже часто залежить від компетентності й навіть зацікавленості співробітників, які цією роботою займаються.

На сьогодні, виходячи з того, що масштаби та значимість права громадян на скаргу як форми прояву народовладдя збільшуються, випливає ще одна його функція – бути засобом участі громадян в управлінні державними процесами.

Реалізуючи право на скаргу, громадяни здійснюють соціальний контроль за діяльністю підприємств, установ, організацій, посадових осіб, сприяють усуненню недоліків в їхній роботі, що є проявом їхньої участі в управлінні. Реалізуючи дане право, громадяни виражають таким чином суспільну думку щодо різних соціальних проблем, і якщо така думка належним чином буде зафіксована та проаналізована, то вона стане важливим каналом управлінської діяльності. Тому сьогодні, в умовах демократичних перетворень проведення адміністративно-правової реформи для конституційного права громадян на скаргу, функція забезпечення участі громадян в управлінні набула характеру основного одночасно з охоронною функцією.

Якщо право громадян на скаргу як форму прояву народовладдя вважати особистим правом, як наприклад, право недоторканості особистості, житла, таємниці листування тощо, то це означає визнати, що в діалектичному поєднанні особистих та суспільних інтересів за змістом на перший план виступає особистий, індивідуальний інтерес громадянина. Тому завдання суспільства й громадянина полягає у тому, щоб створити, зокрема, й правовими засобами, надійний механізм охорони даного особистого інтересу як від окремих громадян, так й від посадових осіб.

Якщо ж це право як форму прояву народовладдя вважати політичним, то слід зазначити, що в його змісті є суспільний інтерес, який поєднується з особистим інтересом громадянина щодо участі в управлінні справами держави й суспільства. Демократична правова держава має бути зацікавленою в участі громадян у такому управлінні, бо це є стимулом у розвитку демократичних суспільних відносин, по-перше, а по-друге, ще й способом захисту прав та свобод людини та громадянина.

Конституційне право громадян на оскарження, забезпечуючи особистий інтерес окремої особи із захисту порушеного права чи законного інтересу, забезпечує безпосередню участь громадян в управлінській сфері. Кожна реалізована скарга громадянина – це не тільки захист порушеного права та законного інтересу, але одночасно й виправлення недоліків, попередження порушень законності, реальний факт врахування точки зору окремої особи, її участі в управлінській діяльності підприємств, установ, організацій. Необхідно сказати, що участь громадян в управлінській сфері через оскарження носить специфічний характер. Право на скаргу виникає у громадянина як реакція на протиправні дії, що посягають на його права й законні інтереси. Отже, воно реалізується у правоохоронних відносинах. За допомогою цих відносин анулюються негативні, протиправні явища у роботі органів, підприємств, установ організацій і посадових осіб. Визнання за правом громадян на скаргу та-

кої властивості, як спосіб захисту прав та свобод, ставить перед науковцями якісно нові завдання, а саме – створення механізму реалізації даного права.

Список використаних джерел

1. *Тодика О.Ю.* Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства.: монографія / За ред. О.В. Петришина / О.Ю. Тодика. – Х.: 2007. – 254 с.
2. *Алексеев С.С.* Материалистическая диалектика как научная система / С.С. Алексеев. – М.: «Высшая школа», 1983. – 337 с.

3. *Матузов Н.И.* Личность. Право. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н.И. Матузов. – Саратов: 1972. – 398 с.

4. *Шаповал В.* Теоретичні проблеми реалізації норм Конституції / В. Шаповал // Право України. – 1997. – № 6. – С. 3–7.

5. *Мірошніченко Ю.* Проблеми конституційно – правового регулювання реалізації принципу народного суверенітету як фундаменту народовладдя в Україні / Ю. Мірошніченко // Право України. – 2011. – № 11. – С. 262–266.

6. *Бахрах Д.Н.* Общая и специальная жалобы / Д.Н. Бахрах // Известия вузов. Правоведение. – Л.: 1977. – № 6. – С. 35.

Мірошніченко Ю.Р. Конституційне право громадян на скаргу як форма прояву народовладдя

Автором статті у процесі розгляду конституційного права громадян на скаргу вказано на такі його основні складові, як правовий та соціальний зміст, а також на його функції – правоохоронну, соціального контролю, можливість висловити власну думку з того чи іншого питання, що дозволило конституційне право громадян на скаргу обґрунтувати як форму прояву народовладдя.

Ключові слова: конституційне право громадян на скаргу, народовладдя, безпосереднє народовладдя.

Мірошніченко Ю.Р. Конституционное право граждан на жалобу как форма проявления народовластия

Автором статті в процесі розгляду конституційного права громадян на жалобу вказано на такі його основні складові, як правовий та соціальний зміст, а також на його функції – правоохоронну, соціального контролю, можливість висловити своє мнение по тому или иному вопросу, что позволило конституционное право граждан на жалобу обосновать как форму проявления народовластия.

Ключевые слова: конституционное право граждан на жалобу, народовластие, непосредственное народовластие.

Miroshnychenko Y.R. Constitutional right of people for complaint as a form of manifestation of democracy

By the author of the article in the process of ground of constitutional right for citizens on a complaint, as forms of display of democracy are indicated on such him basic constituents as legal and social maintenance, and also his functions, - law-enforcement, social control, possibility to express own opinion for that or other question which relates to the rights and freedoms of citizens, participating in the management of state affairs.

Keywords: constitutional Right of People for Complaint, constitution, democracy, direct democracy.