



## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ГРОМАДЯН НА СКАРГУ ЯК ФОРМА ПРОЯВУ НАРОДОВЛАДДЯ

*МІРОШНИЧЕНКО Юрій Романович - кандидат політичних наук, доцент кафедри конституційного, муніципального і міжнародного права юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна, народний депутат України, представник Президента у Верховній Раді*

УДК 342.57

*Автором статті в процесі розгляду конституційного права громадян на скаргу вказано на такі його основні складові частини як правовий і соціальний зміст, а також його функції – правоохоронну, соціального контролю, можливість висловити своє мнение по тому чи іншому питанню, що дозволило конституційне право громадян на скаргу обґрунтувати як форму прояву народної влади.*

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

Конституційне право громадян на скаргу є, як відомо, суб'єктивним правом, яке реалізується індивідом не тільки з метою задоволення особистих, суб'єктивних інтересів, а й заради захисту інтересів інших осіб, а також суспільних інтересів.

Як відомо, за своєю структурою право на скаргу може складатися із повноважень трьох основних видів: а) права вимагати; б) права на позитивні дії; в) домагання. Зміст права вимоги полягає в можливості вимагати виконання або дотримання юридичних обов'язків. За своїм юридичним значенням воно розповсюджується на дії інших осіб. Тоді як зміст права на позитивні дії може бути підпорядкований завданням здійснення юридично значущої, дозволеної поведінки: життєвий інтерес задовольняється за допомогою актив-дій позитивного характеру.

Одним із різновидів повноважень на власні дії є право на фізичне володіння соці-

альними благами, користування ними. Сюди відносяться, передусім, домагання як одне з важливих соціально значущих суб'єктивних прав, особисте право громадян. Це означає, що зміст суб'єктивного права визначається не тільки волею законодавця, а обумовлюється реальними суспільними відносинами.

Аналізуючи зміст суб'єктивного права, можна виділити його безпосередній (правовий) і матеріальний (соціальний) зміст.

Під соціальним змістом суб'єктивного права розуміється міра можливої поведінки громадян, спрямована на досягнення цілей, пов'язаних із задоволенням його інтересів. Фактично це означає, що всі правові параметри, що складають зміст права громадян на скаргу, спрямовані на задоволення соціальних інтересів і, відповідно, є вираженням владних можливостей громадян України, одним із показників дійсного стану народовладдя.

Соціальний характер змісту права громадян на скаргу полягає не тільки в поєднанні соціальних і особистих інтересів, а й у його реальності. Реальність змісту права громадян на скаргу означає, що процес його виникнення та розвитку обумовлюється обставинами життя, тоді як його реалізація є об'єктивно обумовленою. Інакше кажучи, реальність змісту права на скаргу полягає в його забезпеченості реальною дійсністю, демократичною сутністю процесу соціальних змін. Суб'єктивне право громадян як правове явище знаходить своє відображення в його конкретних юридичних можливостях.

М.І.Матузов з цього приводу стверджує, що відповідна правова можливість, дозволеність, правомочність, що надходить від держави і гарантується нею, є загальною для всіх типів суб'єктивного права; різниця ж полягає в обсязі, характері й ступені гарантованості цих можливостей [1, с.97, 109].

Зміст права громадян на скаргу як можливу форму прояву народовладдя в першу чергу обумовлюється тим, що воно має правовий, конституційний характер. Цінність його полягає в тому, що воно забезпечує кожному громадянину використання соціального блага, дозволяє задовольняти відповідні інтереси. Саме тому зміст права на скаргу є конкретним, таким, що визначається Конституцією України. Так, ст.55 Основного Закону України гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і 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, водночас, визначенням його обсягу. Можна сказати, що Конституція України вказує на загальний обсяг права на скаргу, однак така загальність передбачає усталеність права на тривалий час його використання. У випадку фактичного закріплення права на скаргу в чинному законодавстві, його обсяг конкретизується галузевим законодавством. Конституційне регулювання дає головні, відправні орієнтири, які трансформуються в норми чинного законодавства. Відповідні права і свободи з огляду на феномен Конституції є первинними відносно державного механізму, самим своїм існуванням встановлюючи межу його функціонування [2, с.3].

Конституційна можливість оскарження конкретизована в діючому законодавстві стосовно багатьох життєвих ситуацій, однак така можливість не зменшує для громадян України права на скаргу, встановленого Основним Законом. Саме завдяки такій конкретизації підтверджується її значимість і цінність. У зв'язку з цим особливого значення набуває Закон України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян», який

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 наповнює соціальну гарантованість юридичною визначеністю.

Як відомо, юридична гарантованість права на скаргу спроможна набувати практичного змісту, якщо дане право гарантується обов'язками протилежної сторони. Будь-яке суб'єктивне право є таким доти, доки забезпечується обов'язками іншої сторони. В суб'єктивному праві відображається не будь-яка, а особливого роду можливість, забезпечена обов'язками інших осіб і, відповідно, гарантована державою.

Оскільки конституційне право громадян на скаргу відображає суттєві відносини між державою і громадянином, воно забезпечується обов'язками державних установ і посадових осіб. Зазначене означає, що розкрити зміст права на вимогу можна лише шляхом аналізу таких обов'язків, розкриття відповідних до цього права обов'язків держави.

У найбільш широкому сенсі обов'язок держави щодо права громадян на скаргу закріплений ст.8 Конституції України, де вказано, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Норми Конституції є нормами прямої дії. У випадку ж неспроможності держави забезпечити інтереси суспільства в їх відповідності інтересам окремої особи, значення конституційного права на скаргу значною мірою втрачається. Адже дане право має сенс на існування лише настільки, наскільки воно слугує задоволенню законних інтересів громадянина. Це, в свою чергу, обумовлює право громадян вимагати від держави забезпечення через її органи, посадових осіб розгляду скарг, а також права задовольнити ці права і законні інтереси [3, с.266].

Право реалізації вимоги тісно пов'язане з таким компонентом, як можливість захисту, однак остання не обов'язковим компонентом права громадянина на скаргу. Можливість захисту є реальною лише тоді, коли права громадян порушені. Право на захист означає можливість привести в дію апарат державного примусу з тим, щоб понови-

ти справедливості. Відповідно, можливість захисту є складовою частиною права на скаргу.

Зміст права громадян на скаргу не є незмінним, навпаки, він є таким, що постійно змінюється, що обумовлює необхідність його корекції процесом соціальних змін. Звідси зміст конституційного права на скаргу, з одного боку, становить межі можливої поведінки, а з іншого – передбачає можливість розширення реалізації даного права через механізми окремих галузей юридичної науки.

Процеси соціальних змін обумовлюють фактично нові можливості щодо реалізації громадянами права на оскарження дій і рішень органів, установ, їх посадових осіб. Особливі надії в цьому напрямі ми покладаємо на розвиток та вдосконалення інституту адміністративної юстиції.

Таким чином, що очевидно, на кожному етапі суспільного розвитку зміст та обсяг права на скаргу не є однаковим, є таким, що визначається фактичними можливостями оскарження відповідно до дійсного стану суспільних відносин.

Важливим засобом розуміння права громадян на скаргу є аналіз його функцій, передусім, правоохоронної, як засобу охорони прав, свобод і законних інтересів громадян країни.

За умов посилення взаємної відповідальності громадян перед державою і держави перед громадянами, держава має удосконалити механізм захисту прав, свобод та інтересів громадян, що проявляється у розширенні способів охорони. Відповідно, право на скаргу, будучи засобом охорони прав і законних інтересів громадян з боку самих громадян, передбачає, що будь-який нормативний акт про права та свободи громадянина може бути достатньо повноцінним, уніфікованим лише за умови включення норм, які детально регламентують порядок оскарження незаконних, несправедливих дій у разі порушення законних інтересів чи прав. Або ж, як варіант, такий нормативний акт має містити в собі відсылку на певний нормативний акт, яким регламентується визначений 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 і скарг громадян, встановлений кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним і трудовим законодавством. Враховуючи цю обставину, вчені-юристи виділяють два види скарг, кваліфікуючи їх як «загальні» та «спеціальні».

«Загальна» скарга визначається законом «Про звернення громадян» як «...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 [4, с.35]. Тобто, право громадян не може бути обмежене підзаконними актами і є незалежним від дій державних та громадських організацій, їх посадових осіб. Так само воно не є обмеженим ні за формою, ні за змістом.

«Спеціальна» скарга, як відомо, визначається кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним і трудовим законодавством. Слугувати засобом охорони прав і законних інтересів громадян – одна з основних функцій права на скаргу в суспільстві. Громадянин, звертаючись із скаргою за захистом порушеного права, доводить до відома компетентних органів і посадових осіб факти, які, на його думку, є такими, що підлягають усуненню, є негативними в роботі відповідних установ, постають причиною порушення його прав і законних інтересів і, відповідно, потребують критичного осягнення та системного вивчення. Звісно, не кожна скарга є обґрунтованою, може містити інформацію не лише про дійсні, а й надумані порушення прав та інтересів, однак, що важливо, в кожному конкретному випадку за допомогою права на скаргу громадянин здійснює перевірку відповідності поведінки організацій і посадових осіб установленим моральним і нормативно-правовим зразкам поведінки з метою виявлення та недопущення можливих відхилень.

Крім того, право громадян на скаргу як форма прояву правоохоронної функції є втіленням міжнародних стандартів у сфері прав людини, обумовлене міжнародними

угодами про права людини. Саме тому воно підлягає оцінці правотворчими органами, що, в свою чергу, має як теоретичне, так і практичне значення.

Право на скаргу, як уже зазначалося, є важливим засобом забезпечення соціального контролю шляхом участі громадян в управлінні державними та громадськими справами. Відповідно, особливої ваги спроможні набувати ті скарги громадян, які відображають недоліки в діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, посадових осіб за ознакою привернення уваги, актуалізації проблеми, яка потребує невідкладного розв'язання. Звідси є підстави стверджувати, що лише обґрунтовані скарги можуть розглядатися як засіб усунення недоліків, упущень чи відвертих помилок. Адже не підлягає сумніву той факт, що поновлення порушених прав чи законних інтересів складає основний зміст забезпечення законності і справедливості, правопорядку в цілому.

Якщо право громадян на скаргу є засобом усунення недоліків в роботі установи, її посадових осіб, то об'єктивний, системний аналіз скарг, які надходять, дозволяє виявити характер, причини недоліків, джерела їхнього походження тощо.

Право на скаргу виконує в демократичному суспільстві ще одну функцію, сутність якої полягає у вільному висловленні думки у зверненнях до органів, установ, організацій, що слугує для останніх джерелом інформації, у тому числі про потреби, інтереси, настрої громадян, є своєрідним індикатором стану громадської думки. При цьому важливо, що правові претензії не обмежують громадянина викладом змісту скарги, мірою обґрунтованості положень і суджень, фактів, що викладаються тощо. У скарзі громадянин вільно висловлює свою думку з приводу тих чи інших явищ, подій суспільного життя, з якими він не згоден чи вважає протизаконними, такими, що порушують його права і законні інтереси.

В умовах демократичного розвитку потенціал скарг громадян має тенденцію до зростання, накопичення, збільшується кількість громадян, зацікавлених в тому, щоб за допомогою скарг захистити своє право,

законний інтерес, попередити рецидиви порушення закону, не допустити проявів негативних явищ. Аналіз скарг часто стає стимулюючим фактором у роботі установ, посадових осіб різних рівнів. Якість же такого аналізу дуже часто залежить від компетентності, професійної підготовки, а то й зацікавленості співробітників в успішному функціонуванні підприємства чи відомства, установи чи організації.

Місце і роль, масштаби поширення, значення реалізації права громадян на скаргу в демократичному суспільстві обумовлюють значущість ще однієї функції, сутність якої полягає в сприянні громадянам брати участь в управлінні державними процесами.

Громадяни країни, користуючись правом на скаргу, здійснюючи соціальний контроль за діяльністю підприємств, установ, організацій, посадових осіб сприяють, як зазначалось вище, усуненню недоліків в їх роботі, що є проявом їхньої участі в управлінні. Реалізуючи дане право, громадяни виражають своє ставлення до різних соціальних проблем, формуючи тим самим громадську думку, що має розглядатися як важливий канал управлінської діяльності. Тож не випадково, що конституційне право громадян на скаргу актуалізується за умов реформування основних сфер життєдіяльності українського суспільства, набуваючи функції забезпечення участі громадян в управлінні.

За умов, коли право громадян на скаргу стає де-юре особистим правом, як, скажімо, право недоторканості особистості, житла, таємниці листування тощо, уявляється доцільним визнати, що в діалектичній єдності особистих і суспільних інтересів за змістом на перший план виступає особистий, індивідуальний інтерес громадянина. Зазначене обумовлює необхідність створення, в тому числі і правовими засобами, надійного механізму охорони даного особистого інтересу від зазіхань як окремих громадян, так і посадових осіб.

Якщо ж це право вважати політичним, то в його змісті суспільний інтерес є визначальним, поєднуючись з особистим інтересом громадянина щодо участі в управлінні справами держави і суспільства. Українська держава, утверджуючись як демократична

**АНОТАЦІЯ**

*Автором статті в процесі розгляду конституційного права громадян на скаргу вказані на такі його основні складові як правовий та соціальний зміст, а також 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.*

**SUMMARY**

*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.*

і права, має бути зацікавленою в участі громадян в такому управлінні, зважаючи на його значущість у процесах реформування, а також захисту прав і свобод людини та громадянина.

Конституційне право громадян на оскарження, забезпечуючи особистий інтерес окремої особи на захист порушеного права чи законного інтересу, забезпечує безпосередню участь громадян в управлінській сфері. Кожна реалізована скарга громадянина – це не тільки захист порушеного права і законного інтересу, але одночасно і виправлення недоліків, попередження порушень законності, реальний факт врахування думки окремої особи, її участі в управлінській діяльності.

Водночас участь громадян в управлінській сфері шляхом оскарження має деякі специфічні особливості, зокрема, право на скаргу виникає у громадянина як реакція на протиправні дії, що посягають на його права і законні інтереси. Отже, участь в управлінській діяльності за вищезазначеною ознакою не може не реалізуватися і в правоохоронних відносинах, що має безпосереднє відношення до подолання негативних, протиправних явищ в роботі органів, підприємств, установ організацій і посадових осіб.

Визнання за правом громадян на скаргу такої властивості як спосіб захисту прав та свобод ставить перед науковцями якісно нові завдання, що пов'язуються, зокрема, з створенням механізму реалізації даного права. Саме тому, з нашої точки зору, це право є формою прояву народовладдя, інструмен-

том його реалізації «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» [5, с.42]. Чітке уявлення просутність, значення і роль права громадян на скаргу є умовою його використання на законодавчому рівні, а також суттєвим фактором забезпечення ефективності законодавства, що дозволяє його розглядати як форму прояву народовладдя.

**Література**

1. Матузов Н.И. Личность. Право. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н.И. Матузов. – Саратов, 1972. – 398 с.
2. Шаповал В. Теоретичні проблеми реалізації норм конституції / В. Шаповал // Право України. – 1997. – № 6. – С. 3-7.
3. Мірошніченко Ю. Проблеми конституційно-правового регулювання реалізації принципу народного суверенітету як фундаменту народовладдя в Україні / Ю. Мірошніченко // Право України. – 2011. – № 11. – С.262-266.
4. Бахрах Д.Н. Общая и специальная жалобы / Д.Н. Бахрах // Известия вузов. Правоведение. – Л., 1977. – № 6. – С.35.
5. Тодика О.Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства: монографія / За ред. О.В. Петришина / О.Ю. Тодика. – Х., 2007. – 254 с.