

УДК 342.7

**О.О. ЧУБ**, канд. юрид. наук, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

## **РІЗНОМАНІТТЯ ФОРМ ПОЛІТИЧНОЇ АКТИВНОСТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЯК ЧИННИК ДЕМОКРАТИЧНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*Ключові слова:* безпосередня демократія, представництво, легітимність, громадянський вплив, залучення громадян

У сучасній суспільно-економічній формації державу вважають правовою та демократичною, якщо в ній безпосередня і представницька форми демократії тісно взаємодіють і врівноважують одна одну. Фундаментальною ідеєю конституціоналізму є те, що «не можна протиставляти форми представницької й безпосередньої демократії, оскільки це може завести до конституційної безвиході» [1, с.566-567]. Жодну з форм здійснення народовладдя сьогодні не абсолютизують, тому що, як і всі явища у світі, вони мають і переваги, і недоліки. Тому загальноприйнятим є постулат необхідності конструктивного поєднання обох цих форм із метою плідного використання їх позитивних проявів та уникнення недоліків.

Метою цього дослідження є вивчення можливих форм залучення громадян до прийняття державно значущих рішень для демократизації державної влади в Україні, намітити шляхи підвищення їх ефективності. Новизна роботи полягає у систематизації таких форм громадянського впливу на функціонування державного механізму в Україні.

Отже, ідея безпосереднього народовладдя ґрунтується на загальному принципі, що в демократичній державі сам народ повинен брати пряму участь у прийнятті важливих

політичних рішень, у здійсненні влади. До позитивних моментів такого народовладдя відносять насамперед: більші можливості, порівняно з представницькими інститутами, для вираження інтересів і волі народу; забезпечення стійкої легітимності влади, подолання політичного відчуження громадян і, як наслідок, зростання стабільності політичної системи та ефективності управління; забезпечення контролю за політичними інститутами і посадовими особами, подолання зловживання владою, відриву правлячої еліти від народу, бюрократизації чиновництва (адже бюрократія є свого роду формою невтручання громадян у справи держави) та ін.

Відомо, що багато з визначних мислителів минулого або зовсім відкидали демократію, або приймали її з серйозними застереженнями. Причиною цього є широкий простір для розвитку такого феномена, який сьогодні називають маніпулюванням масовою свідомістю та поведінкою громадян. За умов демократії рівні права надаються всім громадянам незалежно від рівня їх компетентності («громадянської добродетності» в термінології Аристотеля), тому саме «розуміння небезпечності необмеженого волевиявлення суверенних мас призвело західні демократії до поступового формування представницьких інститутів, які б обмежували негативні наслідки демократичного правління» [2, с.71].

Так, за всіх переваг, безпосереднє народовладдя має і свої «слабкі місця», а саме: низька ефективність і безконтрольність політичних рішень унаслідок прийняття їх широким загалом; небезпека властивої масам схильності до ущемлення свободи в ім'я рівності; складність і дорожнеча практичного здійснення прямого народовладдя; неможливість залучити більшість громадян до систематичної участі в управлінні без примусу, внаслідок небажання значної частини населення займатися політикою тощо. До того ж у багатьох випадках для прийняття важливих

державно-правових рішень необхідна наявність спеціальних професійних знань (компетентності) та досвіду.

Пріоритети щодо надання переваги одній з форм народовладдя історично змінювалися. За радянських часів перевага надавалася представницькій демократії [3, с.177], що виходило з постулату тотожності інтересів особи і суспільства, громадян та їх представників. З прийняттям Конституції України пріоритетна роль у регулюванні суспільного розвитку надається безпосередньому волевиявленню громадян. Але це положення не є аксіомою й у сучасному світі. Наприклад, у Франції Конституція на перше місце ставить представницьку форму здійснення національного суверенітету [4, с.339]. Сьогодні обґрунтовується концепція принципової незавершеності демократії як політичної, економічної та соціальної форми організації суспільства, де вибори – це тільки початок та один з елементів системи сучасної демократії з її багатоманітним потенціалом неелекторальних форм, а контрдемократія становить протиположність представницько-електоральній демократії, а саме є демократією непрямої влади, розпорошеної в суспільстві [5].

У світі не існує єдиної моделі демократії, й кожна нація потребує такого поєднання інститутів безпосереднього та представницького народовладдя, яке розраховане на її унікальну культуру та середовище, соціально-економічні, історичні, національні, інституційні умови, рівень політичної культури громадян та їх загальний культурно-освітній рівень, активність громадської думки. Своєрідним містком між прямою та представницькою формами демократії вважаються вибори, оскільки вільні, чесні, рівні вибори є найбільш відомим та ефективним способом виявлення і реалізації волі народу, способом формування органів для здійснення наступної (по суті – похідної) форми народовладдя – представницької.

У демократичних країнах вибори, будучи головним політичним інститутом, дозволяють народу виступати реальним джерелом влади, а громадянському суспільству – контролювати державу. В.Є. Чиркін зазначає, що вибори – це найважливіший інструмент легітимації державної влади, вони забезпечують відбір політичної еліти, є однією з визначних характеристик державного життя [6, с.213]. На думку політологів, основна функція виборів полягає у переведенні рішень, прийнятих виборцями, у конституційні урядові повноваження і парламентські мандати [7, с.477]. Вибори – один із найбільш масових процесів, які знає право. Через них народ визначає своїх представників та наділяє їх мандатом на здійснення його суверенних прав [8, с.8]. Американські вчені стверджують, що «серце демократії полягає у виборчому процесі. Вибори є важливими для демократії через їх потенціал інституціоналізувати масову участь в управлінні» [9, с.239]. Фактично вони забезпечують представлення різнобічних інтересів населення.

У зв'язку з цим, ухилення громадян від участі у виборах (абсентеїзм) за певних обставин спричиняє важливі політичні та юридичні наслідки. У випадку, якщо в голосуванні взяла участь лише мінімальна кількість виборців, спотворюється сам процес формування державних інститутів, їх легітимність, порушується конституційний принцип народовладдя. Від абсентеїзму завжди програє не тільки демократія, її політико-правові устої, але й значною мірою самі виборці, які своєю пасивною поведінкою не бажають безпосередньо впливати на політичні процеси суспільства, особисто брати на себе тягар відповідальності за формування владних інститутів [10, с.66, 69].

У працях західних учених історично політична участь здебільшого асоціюється виключно з прямою демократією (розрізняється два типи демократії: пряма, тобто демократія як участь, і непряма, тобто представни-

цька демократія [11, с.8-9]). Вказується на «партисипативну» (від англ. participation – участь) настанову, тобто настанову на самостійну, не відчужувану на користь будь-яких представників участь у прийнятті державно значущих рішень.

У радянській же науці державного права вибори здебільшого не вказувалися серед форм безпосередньої демократії поряд з референдумами, всенародними обговореннями, народними зборами. Вибори відносили до представницької демократії, оскільки, як вважалося, на них виборці не приймають безпосередньо рішення, а лише обирають представників для їх прийняття [12, с.161]. Але вже наприкінці 80-х років О.Г. Мурашин зазначав, що такі інститути, як вибори, звіти депутатів перед виборцями, пов'язані з народним представництвом, але належать до інститутів безпосередньої демократії, оскільки в усіх згаданих випадках громадяни самі безпосередньо формують представницькі органи і прямо впливають на їх роботу. У конституційному ж значенні представницьку демократію виражають органи державної влади [13, с.42]. Саме така точка зору є загально визнаною сьогодні в українській конституційно-правовій теорії.

У сучасній науці конституційного права представниками народу зазвичай вважають народних депутатів України, що виходить зі статусу Верховної Ради України як єдиного представницького органу всього народу. Але народні депутати – представники народу лише в законодавчій гілці влади. Установча ж влада українського народу, як зазначає Ю.М. Тодика, «є джерелом і основою співробітництва розподілених державних влад... Усі гілки державної влади походять від установчої влади народу» [14, с.101]. Таким чином, у найбільш широкому аспекті можна говорити про представництво громадян в органах усіх гілок державної влади.

Узагальнення досвіду залучення громадян

до політичних процесів у різних суспільно-економічних формаціях дозволяє ще раз упевнитися в тому, що це явище не може бути зведене до універсальних форм. Деякі автори розрізняють такі форми політичної участі: індивідуальна і колективна, добровільна і примусова («мобілізаційна»), активна і пасивна, традиційна й «альтернативна», революційна й «охоронна» [11, с.8, 188]; періодична, епізодична і постійна; виборча і невиборча; легітимна (законна) чи нелегітимна [15, с.24] і т.д. Щодо останньої класифікації є певні сумніви, оскільки, по-перше, в аспекті народовладдя термін «легітимний» найчастіше використовується дещо в іншому значенні (як визнання і підтримка влади народом). По-друге, представляється, що участю в управлінні державою може бути лише діяльність у межах закону, оскільки неправомірна поведінка спотворює саму ідею громадянського залучення й межує з антисоціальними діями.

Отже, громадяни можуть проявляти політичну активність шляхом об'єднання в політичні партії й громадські організації та безпосередньо через участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, виборах до органів державної влади і місцевого самоврядування тощо. У зв'язку з цим розрізняють дві такі форми політичної участі громадян: 1) «безпосередню» та 2) у складі об'єднань громадян, тобто через інститути громадянського суспільства («організаційна», «опосередкована»). Це організаційні форми участі громадян в управлінні, які можна точніше назвати індивідуальною (особистою, одноособовою) та колективною.

Одні з політичних прав можуть бути реалізовані лише індивідуально (участь у всенародних референдумах, виборах народних депутатів України, Президента України), інші – лише при об'єднанні з іншими, колективно (право громадян на об'єднання; право проводити збори, мітинги, походи, демонстра-

ції) – їх неможливо здійснити одноособово. Існують і такі права, які можуть бути реалізовані як індивідуально, так і колективно (право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, посадових і службових осіб цих органів). При цьому об'єднання громадян можуть бути як тимчасовими (на зборах, демонстрації), так і постійними (політична партія).

За демократичного режиму громадяни вільні для виразу своїх ідей об'єднуватися в політичні партії та інші організації або не об'єднуватися в них. Водночас об'єднання громадян мають значно ширші можливості щодо політичного впливу, ніж окремих громадян. Більше того, реалізація деяких прав і свобод громадянами можлива лише в межах діяльності об'єднань громадян (висунення кандидатів у депутати, заслуховування звітів депутатів, ініціатива щодо проведення референдуму). Об'єднання громадян дають їм змогу залучатися до політики, закладаючи фундамент громадянського суспільства.

У більшості наукових джерел вирізняють і дві процесуальні форми (два юридичних порядки) реалізації конституційних прав, свобод і обов'язків: 1) ініціативна – коли носій прав сам визначає необхідність і порядок їх реалізації, організує їх здійснення; 2) процедурно-правова (процесуально-процедурна) – коли закон з тим чи іншим ступенем визначеності передбачає (регламентує) порядок, процедуру реалізації громадянами своїх конституційних прав, свобод і обов'язків, послідовність дій самого носія права і зобов'язаних суб'єктів, а також безпосередній зміст цих дій.

Політичні права громадян України можна поділити на ті, що здійснюються в ініціативному, і ті, що реалізуються в процедурно-правовому порядку. До перших належать право об'єднуватися у політичні партії, вимагати проведення референдуму за народ-

ною ініціативою, доступу до державної служби, мирних зборів, право на звернення, процес реалізації яких може розпочатися лише з власної ініціативи громадян. У другому випадку процес проведення виборів народних депутатів України, Президента України, референдуму (якщо його проведення не ініційоване громадянами) розпочинається поза волею громадян, у чітко встановлені Конституцією строки (щодо виборів), з дотриманням процедур призначення (і виборів, і референдумів) і відбувається відповідно до чітко встановленої у конституційному законодавстві процедури. У цьому разі можна говорити про процесуально-правовий порядок реалізації громадянами цих прав.

У розвинутих демократичних суспільствах участь у формах політичної активності, що ініційовані громадянами та політично зорієнтовані, зростає і підтримується [16, с.71]. Одним з важливих чинників, що мають сприяти здійсненню інститутів залучення громадян до управління, є вдосконалення процесуального аспекту цієї діяльності. Важлива також здатність громадян активно використовувати свої конституційні політичні права і свободи, існуючі механізми та інститути демократії.

Важливо зазначити, що вплив громадян на прийняття державно-значущих рішень (законодавчих, виконавчих, судових) має відбуватися на всіх етапах їх реалізації: на стадії ініціювання і розробки (всенародне обговорення, народна законодавча ініціатива, звернення громадян), прийняття (референдум, участь народних засідателів у здійсненні правосуддя), здійснення (вважається, що ймовірність виконання громадянами державних рішень, законів є вищою, якщо вони прийняті з їх участю) та громадський контроль за втіленням державних рішень.

Зокрема, у радянській правовій науці розвивалася теорія громадського контролю, здійснюваного різноманітними інспекціями,

добровільними народними дружинами, громадськими контролерами, що наділялися владними контрольними повноваженнями. Громадський контроль у сучасній юридичній науці розглядається в якісно новому аспекті: він може здійснюватися через засоби масової інформації, політичні партії («корпоративний» контроль партій), громадські організації (рухи, фонди), групи громадян (виборців, споживачів тощо), групи тиску, профспілки, трудові колективи, різноманітні спостережні групи та організації, незалежні громадські експертизи владних рішень, індивідуальний контроль громадян та інші громадські форми. Інколи проявами громадського контролю вважають і вуличні демонстрації, колективні протести. «Демократія означає громадський контроль за елітами, а не контроль еліт за громадськістю» [16, с.241].

Нарешті треба зазначити, що особливості політичної активності громадян в Україні обумовлені відсутністю багатого досвіду реального впливу соціальних груп на процес вироблення, прийняття і реалізації владних рішень. Напрацювання такого досвіду можливе за допомогою розробки конституційно-правових механізмів перетворення результатів волевиявлення громадян на державно значущі рішення.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики / Ю.Н. Тодыка. – Х. : Факт, 2000. – 608 с.
2. Пшизова С. Н. Политические последствия технологического обновления избирательного процесса / С. Н. Пшизова // Вестник МГУ. – Сер. 18: Социология и политология. – 1998. – № 4. – С. 71-77.
3. Фарбер И. Е. Вопросы теории советского конституционного права / И. Е. Фарбер, В. А. Ржевский. – Саратов : Приволж. книжн. изд-во, 1967. – Вып. 1. – 319 с.

4. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности / Ф. Люшер ; пер. с франц. – М. : Изд. группа «Прогресс»-«Универс», 1993. – 384 с.

5. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / П. Розанвалон ; пер. з фр. Євгена Марічева. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – 287 с.

6. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2001. – 622 с.

7. Политология : учеб. пособие / сост. и ред. Н. И. Сазонова. – Х. : Фолио, 2001. – 831 с.

8. Тодыка Ю. Н. Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Х. : Факт, 1998. – 176 с.

9. Janda K. The challenge of democracy: government in America / K. Janda, J. M. Berry, J. Goldman. – Boston : Houghton Mifflin Company, 1989. – 822 p.

10. Яворский В. Д. Принцип народовластия и абсентеизм / В. Д. Яворский // Проблемы законности : респ. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – 2002. – Вип. 52. – С. 63–69.

11. Ковлер А. И. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории / А. И. Ковлер, В. В. Смирнов. – М. : Наука, 1986. – 192 с.

12. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества: (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе) / Ю. А. Тихомиров. – М. : Мысль, 1984. – 223 с.

13. Мурашин А. Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа / А. Г. Мурашин. – К. : Вища школа, 1989. – 199 с.

14. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины / Ю. Н. Тодыка : учеб. пособие. – Х. : Факт, 1999. – 320 с.

15. Топишко А. Политическое участие как феномен общественной жизни / А. Топишко // Политика и время. – 1991. – № 5. – С. 23–27.

16. Dalton R. J. Citizen politics in Western democracies: public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France / R.J. Dalton. – Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc., 1988. – 270 p.

*Чуб О. О. Різноманіття форм політичної активності громадян України як чинник демократичності державної влади / О. О. Чуб // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 460–465 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10hooddv.pdf>*

Досліджена різноманітність форм реалізації безпосередньої та представницької демократії, їх значення для легітимації державної влади, відмінні погляди на роль інституту виборів у цьому процесі, організаційні та процесуальні форми політичної активності громадян, шляхи підвищення впливовості громадського контролю в Україні.

\*\*\*

*Чуб Е.А. Многообразие форм политической активности граждан Украины как фактор демократичности государственной власти*

Исследовано многообразие форм реализации непосредственной и представительной демократии, их значение для легитимации государственной власти, различные взгляды на роль института выборов в этом процессе, организационные и процессуальные формы политической активности граждан, пути повышения влияния гражданского контроля в Украине.

\*\*\*

*Chub O.O. Variety of Forms of Citizens' Political Activity in Ukraine as the Factor of Democratic Character of the Government*

The variety of forms of realization of direct and representative democracy, their value for the legitimating of the government, various opinions about the role of the institute of elections in this process, organizational and procedural forms of citizens' political activity, ways to increase the influence of citizens' control in Ukraine are considered.

Форум права