

## ДО ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ КОНКРЕТИЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРИНЦИПУ НАРОДОВЛАДДЯ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 94–97

*Обґрунтовується протилежність народовладдя і представницької демократії. Право громадянина на участь в управлінні державними справами визначається як іманентний атрибут народовладдя, не забезпечений, проте, відповідними законодавчими актами. Теоретичні результати підтверджено належними фактичними даними.*

Визначення “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі є народ” — абстрактно-всезагальне як у позитивному розумінні абстрактної загальності, так і в її негативному сенсі.

Повсякчас і скрізь саме за народом визнається владний суверенітет, і це, безперечно, добре. Разом з тим, принцип абстрактного народовладдя логічно не суперечить ані монархії, ані тиранії (антитези демократії), а відтак стає пустим загальним місцем у теорії і, що найгірше, в політичній практиці.

Категорією, за допомогою якої розуміється вищезазначена абстракція, є час. Так, встановлення царської влади, або ж продаж народом себе у рабство, є подією, яка започатковує часову безперервність владування (династія) і послуху (народ)<sup>1</sup>. Натомість демократія передбачає перервність. “Основною засадою демократичного ладу є свобода... Однією ж з умов свободи є почерговий послух і владування” [1, 166].

Черга до влади, про яку говорить Арістотель, розв’язує протиріччя між якістю і кількістю<sup>2</sup>. Народ як одне, і народ як сукупність багатьох. Істинно всезагальне (тобто,

тут — суверенітет) не є загальним для всіх (Руссо). Визначальним чинником стає кількість. У маленькій державі, де кожен знає кожного (недарма Стагірит наполягав на цьому), цілком можливе блага співіснування на засадах кантівського категоричного імперативу. Там чинитимуть лише відповідно до тієї максими, керуючись якою, водночас можуть побажати, аби вона стала загальним законом. Простіше кажучи: навряд чи наділений нині владою громадянин чинитиме зло ближньому, знаючи, що назавтра він муситиме виявляти послух скривдженому сусідові.

Але за умови доволі великої кількості народу, своєї черги на владарювання можна і не дочекатися; владуючі ж цілком можуть керуватися відомою максимою фаворитки Людовика XV. Відтак єдиним способом утвердження народовладдя стає представницька або опосередкована демократія. Більшість поступається своїм місцем у черзі на отримання влади на користь одного (або небагатьох) безперервно (але не постійно) владуючого.

З логічної точки зору це крок назад — від ідеї народовладдя до ідеї тиранії (згадаймо Черчилля і його оцінку демократії). І тому будь-які визначення і формули представницької (опосередкованої) демократії не можуть розглядатися як конкретизація ідеї народовладдя. Різноманітні демократичні ін-

<sup>1</sup> “...Ви станете йому за рабів. І ви будете кликати того дня проти вашого царя, якого собі вибрали, та не відповість вам Господь того дня!” (1 Самуїлова 8: 17, 18).

<sup>2</sup> Під якістю я розумію свободу, багатство, виховання, знатне походження; під кількістю — перевищення маси населення [1, 167].

ституту покликані лише мінімізувати реальні втрати від цього ідейного задкування.

Про те, наскільки це складно, свідчить історія. “Вибрати мене вашим імператором, солдати, було у вашій владі, — пояснює Валентиніан засади опосередкованої демократії, — але після того, як ви мене вибрали, те, чого ви вимагаєте, залежить не від вашого, а від мого свавілля”. “Завдання партії комуністів, — роз’яснював принцип демократичного централізму В. Ленін, — встати на чолі стомленої маси, повести її вірним шляхом, шляхом трудової дисципліни, шляхом узгодження завдань мітингування про умови роботи і завдань беззаперечного підкорення сваволі радянського керівника, диктатора, під час роботи”.

Таким чином, доходимо висновків: 1) атрибутом суверенітету є тяглість владних повноважень (як спадкова абсолютна монархія); 2) безпосередня демократія “по черзі” можлива лише в небагаточисельних спільнотах; 3) так звана представницька (опосередкована) демократія суперечить ідеї народовладдя і відтак є потенційною причиною диктатури.

Тож як можливе реальне (а не лише ідейне) народовладдя? Чи може влада виходити конкретно від кожного, а не лише від народу як абстрактного джерела? Чи може істинно всезагальне — суверенітет — стати загальним для всіх (а не лише для обраних)?

Ст. 38 Конституції України встановлює право громадянина на “участь в управлінні державними справами”. Процедури представницької демократії зазначені тут окремо, отже, участь в управлінні державними справами не є спорадичною участю у виборах і має розглядатися як часова безперервність.

Цій вимозі відповідає єдина норма української Конституції — ст. 40. Вона встановлює право громадянина 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. Ми наполягаємо на винятковості цієї норми і відповідного права, тимчасом як “більшість учених погоджуються, що право участі в управлінні держав-

ними справами є комплексним і об’єднує майже всі інші політичні права і свободи громадян” [3, 55].

Як зазначає О. Чуб, “коло осіб, які мають право на звернення, в Україні не обмежене ... Необмеженим є також коло установ та посадових осіб — адресатів такого звернення; не регламентоване коло питань, що можуть бути предметом звернень; не передбачена можливість обмеження встановленого права. Тут законодавець надає широкий простір для впливу громадян на прийняття державних рішень” [3, 64]. Наведені далі експериментальні дані свідчать, що законодавець не надає жодного законодавчого забезпечення реалізації цього найважливішого, з огляду на втілення конституційної ідеї народовладдя, права громадянина.

Частиною другою ст. 7 Закону України “Про статус народного депутата” встановлено, що “народний депутат відповідно до закону розглядає звернення виборців”. “Закон” тут — “Закон України про звернення громадян” (оскільки іншого немає), який встановлює обов’язок народного депутата розглянути звернення і встановлює відповідальність за його (Закону) порушення.

Право громадянина виявляється голим, а обов’язок народного обранця — демагогічно-декларативним. 5 жовтня 2011 р. Харківський окружний адміністративний суд відмовив у відкритті провадження за позовом до народного депутата, який не відповів на звернення громадянина. Суд встановив, що народний депутат “не виконує владні управлінські функції під час розгляду звернень громадян” і тому “не є суб’єктом владних повноважень в розумінні Кодексу адміністративного судочинства України по відношенню до позивача в даному випадку”; “позивач не позбавлений можливості звернутися до місцевого суду з відповідним позовом в порядку ЦПК України” [4]. Остання можливість також є примарною, адже як фізична (юридична) особа народний депутат не має перед громадянином жодних (у тому числі цивільних) зобов’язань.

Головне юридичне управління Верховної Ради України, відповідаючи на звернення

щодо роз'яснення словосполучення “відповідно до закону” у нормі “народний депутат відповідно до закону розглядає звернення виборців”, зазначає: “На нашу думку, законодавець мав на увазі, що питання, які стосуються розгляду звернень громадян, будуть регулюватися окремим законом. Спеціальним законом, яким регулюється питання звернень громадян, є Закон України “Про звернення громадян”. Відсутність логічної ланки між цими двома твердженнями переконливо свідчить про відсутність законодавчої конкретизації права громадянина на звернення.

Якщо навіть до народного обранця, тобто до того члена суспільства, якому решта безпосередньо передає за правилами представницької демократії своє право на чергу владування, не можна звернутися, то що казати про виконавчу гілку влади, яка ще більш відчужена від громадянина — за тими самими правилами.

Ще з радянських часів сформувалось золоте правило бюрократії: скаргу на дії чи бездіяльність направляють на розгляд суб'єкту оскаржуваних дій чи бездіяльності. Хоча Законом України “Про звернення громадян” це прямо заборонено. Суди відмовляються визнавати рішення вищого у порядку підлеглості органу направити скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються, за рішення, яке можна оскаржити у порядку КАСУ.

Відповідно до ст. 29 Закону, нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. Останні вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності. Прокурорське реагування трактується судами виключно як право, а не обов'язок прокурора: “Суд зазначає, що відповідно до ст. 20 Закону України “Про прокуратуру”, встановлено право, а не обов'язок прокурора... вживати заходи прокурорського реагування, визначені законом. Отже, питання щодо висновків такого нагляду і внесення протесту є виключ-

ним повноваженням прокурора, а не його обов'язком” [5]<sup>3</sup>.

Нарешті, якщо громадянин захоче скористатися своїм правом особисто викласти аргументи особі, яка перевіряла заяву чи скаргу, взяти участь у перевірці поданої скарги чи заяви, або ж бути присутнім при розгляді заяви чи скарги, тобто коли громадянин захоче взяти безпосередню й особисту участь в управлінні державними справами — через особистейбезпосереднє спілкування з державними достойниками — йому буде відмовлено. Харківський апеляційний адміністративний суд цілковито “оголив” і це право громадянина: “Особа, щодо якої приймають рішення, має право бути вислуханою суб'єктом владних повноважень, вона може наводити обставини та докази на їх підтвердження, правові аргументи тощо. Разом з тим ця вимога не є обов'язковою, якщо спілкування із суб'єктом владних повноважень відбувається письмово і повноваження суб'єкта владних повноважень не є дискреційними” [6].

Таким чином, Закон України “Про звернення громадян” не забезпечує реалізацію конституційного права громадян на звернення. Враховуючи ж, що звернення громадян є їхньою єдиною законною можливістю брати участь в управлінні державними справами, таке управління, у свою чергу, розглядається як іманентне втілення ідеї народовладдя, можна зробити висновок про нагальну необхідність законодавчої конкретизації конституційної норми “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”.

<sup>3</sup> Дійсно, у Законі України “Про прокуратуру” йдеться здебільшого про права прокурора та його обов'язки відносно вищого (у порядку підлеглості) начальника, а не відносно громадянина. Це є певною теоретико-правовою проблемою, і не дарма лунають пропозиції про доповнення Закону главою про обов'язки прокурора [2]. Проте, і чинний Закон дає всі підстави для встановлення обов'язків прокурора вживати заходи прокурорського реагування. Так, ст. 35, 36, 46 приписують прокурору обов'язок вчинити заходи прокурорського реагування. Всі три статті належать до розділу III “Прокурорський нагляд”, і принципи аналогії права та закону вимагають визнати обов'язок прокурора вжити заходи прокурорського реагування і у випадках порушень, виявлених при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосування всіх законів, у тому числі й Закону України “Про звернення громадян”.



## Література

1. Арістотель. Політика: Пер. з давньогрецьк. — К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2003. — 239 с.
2. Марченкова С. О. Обов'язки прокурора: адміністративно-правові аспекти / С. О. Марченкова // Форум права. — 2011. — № 2. — С. 596–602. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11msoara.pdf>
3. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: Дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 "Конституційне право" / О. О. Чуб. — Х., 2004. — 198 с.
4. Ухвала про відмову у відкритті провадження від 5 жовтня 2011 р. по справі № 2а-13122/11/2070. Харківський окружний адміністративний суд. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18515511>
5. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 4 жовтня 2011 р. по справі 2а-6944/11/2070. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18570398>
6. Ухвала колегії суддів Харківського апеляційного адміністративного суду від 22 березня 2011 р. по справі № 2а-7953/10/2070. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/14849273>

*Протилежні моделі суспільного устрою — такі як монархія та демократія — рівним чином визнають, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі є народ. Різниця визначається за допомогою часу. Суверенітет, який відповідає своєму поняттю, триває у часі, а не передається одного дня. Оскільки ж представницька демократія містить таку передачу, як необхідний логічний елемент, справжнє народовладдя залишається проблемою. Спонтанне та довільне звернення громадян до представників влади є їхньою єдиною законною можливістю брати участь в управлінні державними справами, таке управління, у свою чергу, розглядається як іманентне втілення ідеї народовладдя.*

*Противоположные модели общественного устройства — такие как монархия и демократия — равным образом признают, что носителем суверенитета и единственным источником власти есть народ. Различие определяется с помощью времени. Суверенитет, отвечающий своему понятию, длится во времени, а не передается однажды. Поскольку представительная демократия содержит такую передачу, как необходимый логический элемент, настоящее народовластие остается проблемой. Спонтанное и произвольное обращение граждан к представителям власти является их единственной законной возможностью принимать участие в управлении государственными делами, такое управление, в свою очередь, рассматривается как имманентное воплощение идеи народовластия.*

*Opposite models of social order such as monarchy and democracy equally admit that the only source of power and bearer of sovereignty of state (commonwealth) is its people. Difference is defined by the time. Sovereignty, which answers to its concept, lasts in time, but can't be passed on once. Since the representative democracy contains such a pass (transference) as its essential logical element, people sovereignty stays a problem. Citizens' spontaneous and free appeal to public agents is their only legal opportunity to take part in management of state affairs, which the management itself is considered as an immanent realization of the idea of people sovereignty.*

Надійшла 3 вересня 2013 р.