

ПОНЯТТЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Залежно від того, яка система засобів і методів здійснення державної влади, який характер політичних відносин склалися у державі, від наявності прав і свобод, їх правових гарантій, державу можна вважати демократичною або недемократичною. Але такі ознаки демократії як обсяг конституційно проголошених прав і свобод, рівність у соціально-економічній, політичній та інших сферах, не можуть бути реалізовані без активної участі громадян у державному житті. Участь громадян у політичному процесі є необхідною для того, щоб демократія була життєздатною.

У літературі не існує чіткого конституційно-правового визначення участі громадян у управлінні державними справами, тому мета даної статті – запропонувати таке визначення. Це представляється важливим тому, що визначення поняття участі громадян у управлінні державними справами повинно бути підставою для подальшого дослідження відповідного права громадян України із врахуванням різноманітних форм його реалізації. Крім того, необхідно наблизити це право від теоретичного конституційного закріплення до розуміння його змісту громадянами, а відтак – до його практичної реалізації. Як пише С.С.Алексєєв, «боротьба за право потребує в першу чергу інтенсивної розробки ідей права, отримання ними високого наукового і громадянського визнання» [1, с.701].

О.В.Оболонський вказував, що для осіб, які знаходяться за межами державного апарату, є два основних модули поведінки по відношенню до державного управління: виконання норм і приписів та участь в управлінні. Остання в моральному плані переломлюється через категорії: активність, діяльне відношення, ініціативність, самоактуалізація, зацікавленість, конструктивна діяльність, соціально активна особистість [2, с.126-129].

Існує риторичне питання: чим є участь в управлінні державними справами – самоціллю чи засобом досягнення певної мети? Відповідь на це питання залежить від того, в якому аспекті його розглядати: оціночному чи раціонально-утилітарному. В оціночному аспекті участь в управлінні можна розглядати як явище, яке має власну цінність, оскільки є однією з найголовніших ознак демократії. З раціонально-утилітарної точки зору, участь в управлінні – це важливий засіб досягнення найголовніших людських цінностей. Представляється, що в участі без мети немає смислу, і схилиємося до практичного її визначення як ефективного, а іноді – єдиного засобу для громадян досягти своїх цілей у сфері державної влади.

Конституція України (ч.1 ст.38) закріплюючи, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, не уточнює загальні форми такої участі. Конституція ж Російської Федерації (ч.1 ст.32) встановлює, що громадяни Росії мають право брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників, що відповідає розмежуванню безпосередньої та представницької форм демократії. При цьому, на наш погляд, необхідно зробити уточнення, що, коли громадяни беруть участь в управлінні через своїх представників, то суб'єктом цієї участі є самі ці громадяни, а не їх представники.

Ю.О.Тихомиров у свій час розрізняв три основні форми участі громадян у здійсненні влади: а) безпосередня, коли все населення або його частина беруть участь у вирішенні питань державного життя; б) представницька, при якій такі

питання вирішують виборні представники; в) професійна, яка означає виділення для виконання поточних і спеціальних функцій управління особливого прошарку людей [3, с.54]. Ця теорія не знайшла належної підтримки в юридичній літературі, оскільки професійна форма участі є фактично похідною від представницької, і більшість вчених не вважали доцільним її окреме виділення. Для цього є всі підстави.

У загальному аспекті є підстави вважати, що представниками народу в загальнодержавному масштабі можна вважати не тільки народних депутатів України. «Установча влада українського народу є джерелом і основою співробітництва розподілених державних влад... Всі гілки державної влади походять від установчої влади народу» [4, с.101]. Так, за чинною Конституцією України Прем'єр-міністр призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради. Персональний склад Кабінету Міністрів призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. При цьому Уряд відповідальний перед Президентом, підконтрольний та підзвітний Верховній Раді. Крім того, судді призначаються Президентом України або обираються Верховною Радою України. Обидва ж ці державні органи обираються безпосередньо громадянами. Тому можна припустити, що і Кабінет Міністрів України (і далі – по вертикалі), і суди є, по суті, органами вторинного представництва.

Таким чином, якщо під представниками громадян України у різних гілках влади умовно розуміти народних депутатів України; державних службовців (виходячи з рівного права доступу до державної служби; це особи, які «займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави» [5, ст.1]); суддів; народних засідателів та присяжних (в Україні вони поки що існують тільки теоретично: під час виконання своїх обов'язків у суді вони «тимчасово здійснюють функції представників влади в силу спеціального повноваження, передбаченого процесуальним законодавством» [6, с.734]), то можна з впевненістю стверджувати, що самі ці представники влади *не беруть участь* в управлінні державними справами, *а безпосередньо здійснюють* таке управління.

Деякі автори розрізняють такі форми політичної участі: індивідуальна і колективна, добровільна і примусова («мобілізаційна»), активна і пасивна, традиційна й «альтернативна», революційна й «охоронна» [Див.: 7, с. 8].

Виникає питання: чи може участь в управлінні державними справами бути пасивною, чи під самим поняттям «участь» вже розуміється активна діяльність? Представляється, що з точки зору філософії чи психології можна стверджувати, що розумова, зовнішньо не виражена, тобто зовнішньо пасивна діяльність насправді є активною. Говорячи ж про політичну участь з точки зору права, справжньою участю можна вважати лише дію. «Пасивна участь» – це вже «неучасть».

Ще однією ознакою участі громадян в управлінні державними справами є, на наш погляд, її добровільний характер. Примусова, «мобілізаційна» участь є ні чим іншим, як залученням громадян до певної політичної дії, мета якої не співпадає (або не зовсім співпадає) з особистим прагненням громадян. У цьому випадку не громадяни виступають як суб'єкти участі в управлінні, а їх дії використовуються як засіб досягнення цілей інших суб'єктів.

Характерною рисою участі громадян в управлінні є її публічний, зовнішньо виражений характер. «Публічний» – такий, що відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий [8, с.843]. Ця вимога подібна до випадку із свободою зібрань, стосовно якої відомий французький правознавець, професор конституційного права Ф.Люшер зазначав, що ні одне з положень закону про публічні зібрання не стосу-

ється приватних зібрань; якщо зібрання проводиться у місці мешкання, воно захищається виходячи з принципу свободи особистості [9, с.109].

Політичні права належать до «першого покоління» прав людини, які були сформульовані в так званій «негативній» формі, тобто вони покликані забезпечити людині захист від будь-якого обмеження її свободи. В даному випадку відносно суб'єктів участі в управлінні державою діє принцип «дозволено все, що не заборонено законом». Тому важливою ознакою такої участі є її законність (легітимність).

Необхідним елементом участі громадян в управлінні державними справами є її цілеспрямованість. У масовій свідомості політична свобода (на відміну від економічної) «має невисокий ціннісний статус. Поєднана із значними затратами часу, енергії, а іноді й матеріальних засобів, вона не приносить прямої особистої вигоди» [10, с.282]. Тому метою такої участі є *вплив* на прийняття, здійснення та контроль за реалізацією державних рішень, вираження власної політичної думки, вплив на політику і життя держави. «Почуття політичної ефективності спонукає індивідів стати активними у політиці, тоді як відсутність ефективності породжує апатію та відчуження. Якщо особа не може вплинути на політичний процес, навіщо намагатися?» [11, с.50]. При цьому політичні дії громадян можуть потребувати мінімум політичних знань та особистої ініціативи, або велику частку того й іншого [12, с.258].

В межах визначення політичної участі в широкому розумінні цього терміна А.І.Ковлер та В.В.Смірнов розглядали її як включення окремих громадян та всіх членів суспільства в цілому до процесу функціонування політичної системи суспільства, до вирішення питань, що мають загальний інтерес [7, с.188]. А.Топішко в найбільш загальному плані називав політичною участю залученість громадян даного суспільства до політичних відносин, які існують всередині його, прояв політичної волі, яка знаходить вираз у конкретних політичних діях, взаємозв'язок із структурами влади [13, с.23]. У сучасній політології під поняттям «політична участь» розуміють вплив громадян на функціонування політичної системи, формування політичних інститутів і процес вироблення політичних рішень [14, с.386]. Американські вчені К.Джанда, Дж.Бері та Дж.Голдман визначають політичну участь як дії окремих громадян, за допомогою яких вони прагнуть вплинути на державну владу (уряд) та політику або підтримати їх [12, с.226]. Представляється, що ключовим словом у конституційно-правовому визначенні участі громадян в управлінні державними справами повинно бути не «включення», «залучення» чи «вплив», а «діяльність».

У межах політичної системи участь характеризує в першу чергу соціально-функціональні параметри цієї системи, а саме: прийняття рішень, вироблення курсів внутрішньої й зовнішньої політики; управління й самоврядування; відбір членів представницьких органів і керівників державних і громадських організацій («політичне рекрутування»); утворення й застосування норм права і контроль за їх виконанням; здійснення правосуддя, політичної комунікації тощо [7, с.12].

Враховуючи вищевизначене, можна запропонувати наступне визначення: участь громадян в управлінні державними справами – це свідомо, вільна, активна, публічна, добровільна, цілеспрямована, не заборонена законом діяльність громадян у сфері здійснення державної влади, яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів усіх гілок влади, вплив на прийняття, здійснення та контроль за реалізацією державних рішень.

З огляду на це визначення, додаткового висвітлення потребують інші питання, що стосуються багатопланового, комплексного теоретичного дослідження участі громадян в управлінні державними справами із врахуванням різноманітності її форм.

Список літератури: 1. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. 2. Оболонский А.В. Человек и государственное управление. М., 1987. 3. Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968. 4. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. Х., 1999. 5. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., № 3723 XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 52. Ст.490. 6. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України: В 2 ч. / Під заг. ред. М.О.Потебенька, В.Г.Гончаренка. К., 2001. Ч.2: Особлива частина. 7. Ковлер А.И., Смирнов В.В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. М., 1986. 8. Новий тлумачний словник української мови: В 4 т. / Укладачі: В.В.Яременко, О.М. Сліпушко. К., 2000. Т.3. 9. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с франц. М., 1993. 10. Политология: Учеб. пособие / Сост.и ред. Н.И.Сазонова. Х., 2001. 11. Dalton R.J. Citizen politics in Western democracies: public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1988. 12. Janda K., Berry J. M., Goldman J. The challenge of democracy: government in America. Boston: Houghton Mifflin Company, 1989. 13. Топишко А. Политическое участие как феномен общественной жизни // Политика и время. 1991. № 5. 14. Политология: Учебник / Под ред. М.А.Василика. М., 2001.

Надійшла до редколегії 01.04.03