

УДК 342(477)(075.8)

А. В. Грабильніков

*Дніпропетровський національний університет
імені Олеся Гончара*

**ПРАВО ГРОМАДЯН УКРАЇНИ
БРАТИ УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ
ЧИ У ЗДІЙСНЕННІ ВЛАДИ**

Розглянуто питання про співвідношення конституційних понять: права громадян України брати участь в управлінні державними справами і права брати участь у здійсненні влади.

Ключові слова: народовладдя, право громадян України брати участь в управлінні державними справами, право брати участь у здійсненні влади.

Рассмотрен вопрос о соотношении конституционных понятий: права граждан Украины принимать участие в управлении государственными делами и права принимать участие в осуществлении власти.

Ключевые слова: народовластие, право граждан Украины принимать участие в управлении государственными делами, право принимать участие в осуществлении власти.

The article is devoted to the comparative of constitutional terms as citizen` rights of Ukraine to manage and right to administrate.

Key words: government, citizen` rights of Ukraine to manage, citizen` rights of Ukraine to administrate.

Конституцією України наша країна визначена як демократична держава, де вся повнота влади належить народові і саме народовладдя становить сутність української демократичної держави. Разом з тим відносно реалізації народовладдя в Основному Законі України вживаються два схожих за змістом поняття: здійснення влади народом і право брати участь в управлінні державними справами. Перше – як принцип конституційного ладу України, за яким право здійснювати владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, визначати й змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народу України – громадянам України всіх національностей; друге – як основоположне політичне право громадян України, яке одночасно є конституційним принципом безпосередньої демократії і суб'єктивним

політичним конституційним правом і полягає в реальній участі громадян у здійсненні належної їм влади у формах, передбачених Конституцією України. Тобто громадяни України мають право здійснювати належну їм владу і брати участь в управлінні державними справами. Обидва ці права є політичними.

Як відомо, основне призначення політичних прав учені пов'язують зі сферою відносин у політичному житті країни, які охоплюють політичну діяльність громадян з їх участю в управлінні справами суспільства і держави, у здійсненні політичної влади (безпосередньої демократії, державної влади, місцевого самоврядування, діяльності об'єднань громадян політичного спрямування). Тобто основною ознакою політичних прав є участь громадян у здійсненні народовладдя, в управлінні державними справами, що є підставою для визнання цих обох конституційних прав-принципів як основних, визначальних та пріоритетних відносно інших політичних прав і свобод. Поняття «громадяни України» асоціюється з поняттям «народ України», під яким у Конституції України розуміються «громадяни України всіх національностей». У силу того, що народ є асоційованим колективом громадян України, ученими робиться об'єктивний висновок, що народ управляє державою безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

У цьому контексті об'єктивно постає питання щодо співвідношення цих понять, передусім у сенсі правильного розуміння змістової сутності конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами: громадяни України беруть участь в управлінні державними справами чи здійснюють належну їм владу?

Проблемам народовладдя, безпосередньої демократії, політичних прав і свобод та їх здійснення значну увагу приділяли такі вчені, як В. Б. Авер'янов, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Н. П. Гаєва, О. Є. Кутафін, Л. Т. Кривенко, Є. А. Лукашева, О. В. Лавринович, ЛеДюк Лоуренс, Г. О. Мурашин, Н. Я. Мяловицька, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінювич, М. І. Ставнійчук, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. О. Чуб, В. Л. Федоренко та ін. Разом з тим розкриттю співвідношення конституційних понять права громадян України брати участь в управлінні державними справами і права брати участь у здійсненні влади достанької уваги не приділялося.

Тому мета даної статті полягає в з'ясуванні управлінського змісту права громадян України брати участь в управлінні державними справами та його співвідношення з виключним правом народу здійснювати владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Проблема полягає в тому, що згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Це вихідний принцип демократичної держави, яка затверджує народовладдя як основоположний принцип конституційного ладу. Саме воля народу має бути змістом влади і політичних відносин. Народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р. влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу, через форми безпосередньої демократії. Проявом безпосереднього народовладдя є вибори, всеукраїнські і місцеві референдуми, народні ініціативи, громадські обговорення тощо. Чинна Конституція України вперше визнала не лише належність влади народу, тобто володіння політичною владою як його природне право мати владу, а й його право реалізовувати цю владу. Конституція України передбачила також можливість реалізації влади народом як у цілому, на загальнонаціональному рівні, так і в особі його територіальних спільнот – територіальних громад як пріоритетних суб'єктів системи місцевого самоврядування.

Право брати участь в управлінні державними справами розвиває та поглиблює положення ст. 5 Конституції про народовладдя. Воно на конституційному та доктринальному рівні визнається суб'єктивним правом громадян України, характеризується як стрижневе, інтегрує в системі політичних конституційних прав і свобод громадян, як важлива ознака демократичності держави [4, с. 35] і визначається як передбачені Конституцією та законами України можливості кожного громадянина, який досяг вісімнадцяти років і є дієздатним, відповідає спеціальним вимогам, встановленим законодавством для участі у відповідній сфері політичної діяльності, безпосередньо або через обраних представників брати участь у здійсненні державної влади, місцевого самоврядування шляхом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя з метою сприяння виконанню функцій суспільства й держави [3, с. 14].

Порівняльний аналіз змісту ст. 5 та ст. 38 Конституції України свідчить, що їхні норми визначають форми реалізації права народу в цілому на здійснення належної йому влади і права громадян в управлінні державними справами як через органи держави, органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо. Але ст. 38 Конституції України як окремі види прав громадян наводить: 1) право

брати участь в управлінні державними справами; 2) право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; 3) право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади; 4) право вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування; 5) рівне право доступу до державної служби; 6) рівне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Тобто громадян України брати участь в управлінні державними справами не визнається інтегруючим інші політичні права, визначені цією статтею Конституції України, і передбачає лише участь громадян України в управлінні державними справами, не поширюється на сферу органів місцевого самоврядування, які відповідно до рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 не є органами державної влади. Разом з тим на доктринальному рівні право громадян України брати участь в управлінні державними справами визнається основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином. Це право здійснюється через систему інститутів безпосередньої демократії. Воно є комплексним і об'єднує майже всі інші політичні права і свободи громадян: право вільно обирати і бути обраними, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, рівне право доступу до державної служби. Це правомочності політичного характеру, що розкривають зміст загального права громадян на участь в управлінні [3, с. 14; 4, с. 5].

Така наукова позиція базується на тому, що, по-перше, управління державними справами – це здійснення державної діяльності органами законодавчої, виконавчої, судової влади, бо тільки самій державі за допомогою своїх органів належить вирішувати державні справи, а громадяни України беруть участь у здійсненні державної влади у формах, передбачених законодавством; по-друге, основною кваліфікаційною ознакою права участі в управлінні державними справами є особиста, безпосередня участь кожного окремого громадянина України у вирішенні державних справ. Він виступає у цих відносинах з державою як рівноправний і обов'язковий за законом суб'єкт, без участі якого вирішення таких державних справ, як формування шляхом виборів державних органів та органів місцевого самоврядування, прийняття рішення шляхом всенародного голосування, формування державної служби, прийняття рішень з окремих справ органами судової влади, неможливо; по-третє, місцеве самоврядування не є абсолютно автономним щодо державної влади. Здійснюючи його, громадяни України, як члени відповідної громади, беруть участь у вирішенні державних справ через відповідну систему органів місцевого самоврядування, через загально-

державні вибори і референдуми, через членство у відповідних виборчих комісіях, обговорення і виконання державних програм соціально-економічного та іншого розвитку; по-четверте, сам термін «право громадян України брати участь в управлінні державними справами» не повністю узгоджується з принципом повновладдя народу України, встановленого ст. 5 Конституції України, на реалізацію якого спрямовані передбачені ст. 38 Конституції України форми і методи безпосередньої демократії.

Сам термін «право участі в управлінні державними справами» в контексті даної статті потребує уточнення, оскільки управління державними справами можна розглядати як участь громадян у державному управлінні, яке у вузькому, спеціальному значенні є особливим та самостійним різновидом діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – так званих органів виконавчої влади. Це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів різних форм організуючого впливу на суспільні явища і процеси. Тому таке його розуміння звужує можливості громадян України брати участь у здійсненні належної народу України влади.

Більшість учених розглядає поняття управління державними справами як державне управління в широкому його розумінні, яке здійснюється всіма органами законодавчої, виконавчої і судової гілок державної влади в масштабах суспільства, що «покликане створювати і закріплювати законодавчо (або за допомогою інших юридичних актів), підтримувати, забезпечувати і гарантувати практичну реалізацію певних умов для високоефективного і соціально актуального ведення будь яких видів людської діяльності» [1, с. 31]. Поняття «управління державними справами» ширше за поняття «державне управління», оскільки управління державне є складовою частиною управління державними справами, а останнє, у свою чергу, – складовою частиною управління справами суспільства.

Застосування в Конституції України поняття «участь в управлінні державними справами» пов'язане з прагненням законодавця узгодити дане поняття з нормами ст. 21 Загальної декларації прав людини та ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що є слухним і необхідним, але ч. 1 ст. 38 Конституції України тільки частково відповідає нормам цих міжнародних стандартів з прав людини і безпосередньої демократії.

На нашу думку, у поняття «управління державними справами», «управління своєю країною», «ведення державних справ» закладено розуміння слова «управляти» в його значенні «правити – управ-

ляти, володіючи владою», «володарювати – мати повну владу, керувати державою, краєм і т. ін.» [2, с. 916]. Тобто ці поняття мають однаковий демократичний зміст: громадяни, реалізуючи право на участь в управлінні державними справами, здійснюють належну їм політичну владу – державну, муніципальну та безпосередню, виступають як владарюючі суб'єкти – носії влади народу. Таким чином, право на участь громадян в управлінні державними справами за своєю суттю є правом на участь у здійсненні народовладдя.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновки, що за своїм змістом право на участь громадян в управлінні державними справами є політичним: громадяни України, реалізуючи його, виступають як владарюючі суб'єкти – носії влади народу, здійснюють належну їм політичну владу. З огляду на це вважаємо, що термін «управління державними справами» не зовсім відповідає правовій природі ролі громадян у вирішенні державних справ, звужує їхні правові можливості у здійсненні влади народу України. Виходячи з того, що кожен громадянин є органічною частиною українського народу, який відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, пропонуємо відмовитися від застосування формули «Громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами», а прийняти якісно нову: «Кожен громадянин України безпосередньо і через обраних представників має право брати участь у веденні державних справ, здійсненні влади народу, державної влади, влади місцевого самоврядування у формах, передбачених Конституцією і законами України».

Бібліографічні посилання

1. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 352 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпін'я ; ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
3. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Грабильніков А. В. – К., 2006. – С. 14.
4. Конституція України : наук.-практ. коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секр.), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. правових наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – 128 с.

Надійшла до редколегії 15.03.2013 р.