

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.717

DOI <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2019.5/08>

Косілова О.І.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ПРАВО ПОЛІТИЧНОЇ СПІВУЧАСТІ ГРОМАДЯНИНА ЯК ЧЛЕНА ДЕМОКРАТИЧНОЇ СПІЛЬНОТИ

У статті аналізується зміст поняття «політична участь», умови та форми її реалізації в контексті політичних прав і свобод. Підкреслюється, що забезпечення політичних прав і свобод стосується переважно громадян конкретної держави. Наголошено, що основним призначенням політичних прав є забезпечення можливості громадян брати участь в управлінні державою; вплив на діяльність як органів держави, так і органів місцевого самоврядування; гарантування участі громадян у діяльності громадських об'єднань; використання прав на свободу думки, слова, світогляду і переконань, які відображають дійсний рівень демократичності суспільства та перешкоджають авторитарному впливу на нього з боку держави.

Констатовано, що високий рівень політичної участі забезпечується в державах із демократичним державно-правовим режимом, політика уряду яких спрямована на всебічне забезпечення прав і свобод громадян. Демократія передбачає широку залученість громадян до прийняття важливих рішень суспільного та державного життя. Демократія надає свободу людям, але й встановлює межі цієї свободи заради дотримання рівних прав, проте ці межі не повинні порушувати особистих прав і свобод кожної людини. Невід'ємним елементом демократії є встановлення нормативних рамок для політичного процесу, що заснований на повазі до людської гідності.

У статті визначено основні види конвенційної та неконвенційної політичної участі. До конвенційної політичної участі віднесено голосування, участь у діяльності політичних партій та інших політичних організацій і в кампаніях, що проводяться; участь у політичному житті громади, зборах тощо; контакти з офіційними особами на різних рівнях. Як не конвенційні види визначено різноманітні форми протесту з порушенням закону, протест проти неправомірних дій влади тощо.

Визначено також формальну та неформальну форми політичної участі, критерієм поділу на які є наявність/відсутність громадянства. Неформальна політична співучасть включає протести, демонстрації, громадянські ініціативи, волонтерську діяльність у (політичних) асоціаціях, адвокації чи громадській участі, вона відкрита для громадян незалежно від їх національності. Формальна політична участь принципово пов'язана з громадянством, регулюється законом. Її найважливішою формою є виборче право.

Констатовано, що у країнах з авторитарними та тоталітарними державно-правовими режимами можливості політичної участі суттєво звужені або й практично нівельовані, формалізовані без реального наповнення.

Встановлено, що політична участь є однією із форм реалізації політичних прав та свобод громадян. Вона тісно пов'язана з іншими функціями конституційних прав, зокрема з функціями оборони, надання благ, захисту, однакового поводження.

Ключові слова: політична участь, права людини, політичні права, демократія, конституційні права та свободи, громадяни.

*Демократія – не закон більшості,
але захист меншості.
Альбер Камю*

Постановка проблеми. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина є актуальною про-

блемою в більшості сучасних державах світу. Забезпечення політичних прав і свобод стосується переважно громадян конкретної держави. Однією з форм реалізації політичних прав і свобод є політична участь. Високий рівень політичної участі забезпечується в державах з демократичним дер-

жавно-правовим режимом, політика уряду яких спрямована на всебічне забезпечення прав і свобод громадян. У країнах з авторитарними та тоталітарними державно-правовими режимами можливості політичної участі суттєво звужені, або й практично нівельовані, формалізовані без реального наповнення. У сучасній науковій літературі політична участь більшою мірою досліджується як складова частина громадянської культури в політології. На нашу думку, політична участь як форма реалізації громадянами своїх політичних прав та свобод є безпосереднім предметом аналізу як конституційного, так і адміністративного права. У цьому розрізі проблема політичної часті є недостатньо дослідженою та потребує подальшого правового аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання політичної участі в контексті теорій демократії досліджували низка зарубіжних та вітчизняних дослідників. Зокрема, серед зарубіжних класиків слід назвати праці Й. Шумпетера, С. Хантінгтона, Г. Алмонда, С. Верби, Л. Мілбрата та М. Гоела, Р. Даля, Д. Трумена А. Лейпхарт; К. Пейтмена, Б. Барбера. Серед сучасних німецьких дослідників проблема політичної участі піднімається у статтях та розділах монографій В. Войке, Б. Вілса, Г. Гойзер, Х. Яраса, Х. Руппа. В Україні проблема політичної участі аналізується як у роботах із політології, зокрема у М. Горлача, В. Кременя, О. Гончаренка, Г. Зеленько, так і в дослідженнях з юриспруденції, у працях В. Кампо, А. Колодій, О. Зайчука, Н. Оніщенко, Д. Печенюка та інших науковців.

Метою статті є дослідження політичної участі як форми реалізації політичних прав та свобод громадян.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення прав і свобод, зокрема в політичній сфері, тісно пов'язане із сучасним розумінням демократії: «Метою кожного політичного об'єднання є збереження природних і невід'ємних прав людини; цими правами є свобода, власність, безпека і опір гніту» [1]. Загальна декларація прав людини на міжнародному рівні встановлює право кожної людини брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Важливим елементом демократії є встановлення нормативних рамок для політичного процесу, що заснований на повазі до людської гідності. Демократія надає свободу людям, але й встановлює межі цієї свободи заради дотримання рівних прав, проте ці межі не порушують особистих прав і свобод кожної людини. Демокра-

тія може здійснюватися через реалізацію і гарантування захищених законом демократичних прав людини і громадянина. Це впливає зі ст. 3 Конституції України, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. У свою чергу, ст. 5 Конституція України визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [2]. В Основному Законі ФРН, ст. 20, ч. 2, є подібне положення, що затверджує суверенітет народу: «Уся державна влада виходить від народу. Вона здійснюється народом на виборах і виборчих дільницях, а також спеціальними органами законодавства, виконавчої та судової влади» [3].

Участь громадян у здійсненні визначального впливу на здійснення державної політики та формування органів державної влади є однією з визначальних рис демократії як найбільш поширеної форми здійснення державної влади та побудови взаємовідносин між громадянами та державою. Українська дослідниця А.Ф. Колодій зазначає, що «сучасна демократія передбачає певний рівень громадської культури людей, їхню причетність до розв'язання спільних проблем, залученість до процесу ухвалення суспільно-значущих рішень» [4]. Ми поділяємо позицію професорки щодо того факту, що демократія потребує широкої залученості громадян до прийняття суспільно-важливих та державних рішень, але вважаємо, що для забезпечення демократичності політичного режиму та політичної безпеки держави необхідним також є високий рівень правової та політичної культури, високий рівень громадської активності та відповідальності за свої дії.

Досить вдало розкривають зміст поняття «політична участь» українські дослідники М. Горлач та В. Кремень, які розуміють її як дії, що вживаються соціальною спільнотою, окремими громадянами з метою впливу на державну політику, управління державними справами або обрання політичних лідерів, на будь-якому рівні політичної влади, місцевому чи загальнонаціональному [5].

Привертає до себе увагу те, що конституції нових федеральних земель Тюрінгії та Бранденбургу прямо закріплюють право на політичну співучасть. Наприклад, ст. 9 Конституції Тюрінгії вказує: «Кожен має право на співучасть в облаштуванні політичного життя вільної землі». Подібне положення міститься в першому абзаці ст. 21 розділу «Політичні права» Конституції

Бранденбурга: «Право на співучасть у політичному творенні гарантується» [6].

Привертає увагу та особливість, що вітчизняні дослідники переважно оперують поняттям «політична участь», тоді як зарубіжні, зокрема німецькі, вчені частіше застосовують термін «політична співучасть», що підкреслює приналежність особи до певної спільноти та неколективні форми реалізації політичних прав. На наш погляд, вказані поняття є синонімічними за змістом, проте використання терміна «політична співучасть» відображає демократичні традиції спільної участі громадян у політичному процесі та розвиненість інститутів громадянського суспільства західних держав.

Німецький дослідник Ганс Д. Ярас наголошує на тому, що функція співучасті, гарантована конституційними правами, є критично важливою для демократичної спільноти. Вона тісно пов'язана з іншими функціями конституційних прав, зокрема з функціями оборони, надання благ, захисту, однакового поводження [7]. Якщо ми говоримо про політичну співучасть, то коло суб'єктів, що володіють правами політичної співучасті, звужено до громадян певної держави. Характерною рисою політичної співучасті є те, що ця діяльність не є професійною, здійснюється звичайними громадянами.

На думку американських дослідників Л. Мілбрат та М. Гоел, «політичну співучасть» слід розуміти як діяльність звичайних громадян (від участі в акціях протесту, членства в громадських організаціях, активної підтримки якоїсь партії, написання листів до редакцій газет, до регулярної участі у виборах, відчуття любові до власної країни), якою вони намагаються вплинути або ж підтримати політику владних еліт [8]. Дослідники виділяють чотири основних види законної (конвенційної, формальної) політичної участі: голосування, участь у діяльності політичних партій та інших політичних організацій і в кампаніях, що проводяться; участь у політичному житті громади, зборах тощо; контакти з офіційними особами на різних рівнях. Виділяються й види незаконної (неконвенційної, неформальної) політичної участі: різноманітні форми протесту з порушенням закону, протест проти неправомірних дій влади тощо. Характер політичної співучасті визначається нормами, поширеними в суспільстві, які приймаються як елітами, так і не елітами, а саме явище визнається основою демократії [9].

Німецький науковець Б. Вілс теж розрізняє дві основні форми політичної співучасті: неформальну та формальну, критерієм поділу на які є наявність/відсутність німецького громадянства.

Неформальна політична співучасть включає, наприклад, протести, демонстрації, громадянські ініціативи, волонтерську діяльність у (політичних) асоціаціях, адвокації чи громадській участі. Вона відкрита для громадян Німеччини незалежно від їхньої національності. Формальна політична участь регулюється законом. Її найважливішими формами є виборче право, тобто право голосувати і право бути обраним. Політична участь таким чином принципово пов'язана з німецьким громадянством [3].

Німецький дослідник В. Войке вважає, що політична співучасть може здійснюватися в таких основних формах: а) участь у виборах (голосування); б) діяльність, пов'язана з політичними партіями; в) участь в організації та проведенні виборчих кампаній та діяльність політиків на рівні громади; г) законний протест; д) громадянський протест; е) політичне насильство [10].

1. Щодо участі виборців у виборчому процесі та вимірювання результатів голосування – то це не лише загальноприйнята форма участі, яку легко виміряти, але джерело для наукових політичних досліджень. Участь у виборах – а отже, і відбір політичних лідерів – на різних рівнях є основним елементом ролі громадянина та найпростішою егалітарною формою участі у представницькій системі.

2. Членство та співпраця з політичними партіями охоплює майже 2,5% дорослого населення ФРН.

3. Під агітаційною діяльністю та політичними діями розуміються інституціоналізовані, але обмежені у часі форми політичної участі. Наприклад, тимчасова участь у вирішенні місцевих проблем, участь у виборчій кампанії тощо.

4. Легальні форми протесту включають легальні (правові) неінституціоналізовані форми участі, такі як, наприклад, демонстрації. Легітимність таких форм участі була поставлена під сумнів на першій фазі їхнього виникнення разом із позапарламентською опозицією у другій половині 1960-х, але із часом вони зберегли свою легітимну базу.

5. Громадянська непокоря передбачає ненасильницьку діяльність, «яка порушує чинне законодавство і не розуміється широкою більшістю населення як законний спосіб участі в політичному процесі».

6. Політичне насильство є найбільш крайньою формою політичної участі і відображається в насильстві над власністю та особами [10].

Таким чином, політичну участь доцільно розглядати як одну з форм реалізації політичних

прав, які є всесвітньо визнаною категорією прав та закріплені в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права [11]. Як справедливо зазначають вітчизняні дослідники О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко, реалізація політичних прав передбачає гармонійне поєднання суспільних потреб та особистих інтересів громадян. Здійснення політичних прав переважно має колективний характер, оскільки сприяє управлінню державою [12]. Важливість забезпечення та реалізації політичних прав полягає в тому, що вони не лише забезпечують реалізацію прямої та посередницької демократії, але й забезпечують захист особи від держави (наприклад, право на справедливий процес, презумпцію невинуватості та свободу слова) і вимагають, щоб держава надавала певні юридичні і політичні можливості (наприклад, право голосу, право на справедливий суд присяжних).

Основним призначенням цієї групи прав є:

- 1) забезпечення можливості громадян брати участь в управлінні державою;
- 2) вплив на діяльність як органів держави, так і органів місцевого самоврядування;
- 3) гарантування участі громадян у діяльності громадських об'єднань;
- 4) використання прав на свободу думки, слова, світогляду і переконань, які відображають дійсний рівень демократичності суспільства та перешкоджають авторитарному впливу на нього з боку держави [12].

До політичних прав належать права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації, на участь в управлінні державними справами; на збори, мітинги, походи, демонстрації; на звернення до органів державної влади та самоврядування; право кожного на свободу думки і слова; право на вільний вираз поглядів та переконань (статті 34-40 Конституції України), право на громадянство (ст. 25). Саме політичні права забезпечують можливості людини бути суб'єктом владних відносин.

У цьому розрізі, на наш погляд, доцільно розрізнити політичні права з точки зору їх поділу на: 1) правоздатність до участі в організації і діяльності держави та її органів за допомогою різноманітних форм представницької та безпосередньої демократії (виборчі права, право петицій); 2) правоздатність до активної участі в житті суспільства (свобода слова і преси, свобода зборів і маніфестацій, право на об'єднання).

Особливе місце у системі політичних прав займає активне та пасивне виборче право. Вибори стимулюють політичну активність населення,

забезпечують формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Демократичність та прозорість виборчої компанії є одним з індикаторів забезпечення політичної безпеки в державі.

В. Войке вважає, що участь у виборах, участь у політичних партіях та вступ на політичну посаду в парламентах та урядах є легко вимірними формами конвенційної участі. Навпаки, менш інституціоналізовані або навіть незаконні форми участі важче виміряти. Участь у групах інтересів, громадських ініціативах, асоціаціях, нових громадських рухах, петиціях, демонстраціях, страйках, засіданнях тощо може виступати як можлива концепція проти політичного невдоволення. Тим часом інтернет також дозволяє включити широкі верстви населення до процесів участі. Виникнення неінституціоналізованих форм політичної участі спочатку розглядалося деякими спостерігачами як загроза представницькій системі, а зараз доповнює звичайні форми політичної участі і навіть може розглядатися як система раннього попередження про проблеми політичної системи [10].

Можливість політичної участі у Федеративній Республіці Німеччина на всіх рівнях (федеральному, державному та місцевому) базується на повних громадянських правах і, отже, на німецькому громадянстві. У зв'язку із цим мільйони осіб у даний час виключені з муніципальних, державних і федеральних виборів і, таким чином, виключаються із центральних елементів політичного прийняття рішень. Комунальне виборче право має особливе значення, оскільки багато політичних рішень, які безпосередньо стосуються мігрантів, приймаються в місцевих громадах. Таким чином, як зазначає Б. Вілс, виключення мігрантів без німецького громадянства з політичної системи становить гостру проблему, яку можна визначити як «дефіцит демократії» [13].

Єдиний виняток становлять мігранти із країн ЄС. У результаті Маастрихтського договору 1992 р. активне та пасивне виборче право на місцевому рівні набули громадяни тодішньої Європейської спільноти, що було закріплено в тексті Основного закону. До 1995 року муніципальні конституції та виборчі норми федеральних штатів були адаптовані відповідно до норм Основного Закону. Відтоді громадяни Європейського Союзу є рівними німецькими громадянами на виборах до муніципальної чи міської ради, районної ради, міської окружної чи місцевої ради, а також виборах міських голів чи виборів округів, і мають право

голосу за основним місцем проживання. Лісабонський договір, який набув чинності у 2009 році, запровадив громадянство країн членів ЄС. Таким чином, той, хто володіє громадянством держави – члена ЄС, окрім муніципальних виборчих прав, мають право голосу на європейських виборах. Відповідно до прес-релізу Європейської комісії (2012 р.) [13] лише близько десяти відсотків громадян ЄС користуються своїм правом голосу. Розширення прав на політичну участь на державному чи федеральному рівні наразі не планується.

Конституція України прямо не закріплює право політичної участі, натомість розкриває її зміст через правове закріплення політичних прав та свобод. Деталізація політичних прав і свобод здійснюється в галузевих нормативно-правових актах. В Україні правом політичної участі та політичними правами наділені в основному громадяни України. Іноземці, біпатриди, апатриди можуть володіти окремими політичними правами, визначеними Конституцією України та Законами України. Зокрема, виключно громадяни України володіють активним та пасивним виборчим правом, правом брати участь в управлінні державними справами, загальнодержавних та місцевих референдумах, вступати до політичних партій та бути їх засновниками, бути державними службовцями. Тоді як право звернення, петицій належить усім категоріям осіб в Україні, так само як і право на свободу думки і слова; право на вільний вираз поглядів та переконань; право на створення та членство в об'єднаннях громадян. Іноземці в Україні мають право брати участь у зборах, мітингах, демонстраціях, якщо вони не переслідують політичну мету. Виключно іноземцям надано можливість користу-

ватися такими політичними правами, як: 1) право на прийняття до громадянства України, 2) право на поновлення у громадянстві України; 3) право на набуття громадянства України за певними обставинами; 4) право на притулок.

Висновки.

Підсумовуючи вищесказане, хочемо зазначити, що сучасна модель партисипаторної демократії має забезпечувати максимальну реалізацію політичних прав громадян та демократичних цінностей, таких як: рівність правового статусу усіх громадян; загальність виборчого права, дотримання правових норм під час проведення всіх виборчих процедур; забезпечення реалізації прав громадян на об'єднання в політичні партії, неурядові громадські організації для захисту своїх інтересів; участь в управлінні державними справами; право брати участь у референдумах тощо.

Політична участь (співучасть) є невід'ємним атрибутом цивілізованого суспільства та пов'язана з формами реалізації народовладдя та політичним самоврядуванням. Політична участь є критично важливою для функціонування демократичних інститутів влади та громадянського суспільства, вона стабілізує функціонування політичної системи, підвищує її ефективність.

Політична участь є однією з форм реалізації політичних прав, що належить переважно громадянам конкретної держави. Вона полягає у впливі особи на здійснення державної політики, прийняття значущих рішень суспільно-політичного розвитку, формування органів державної влади. Таким чином, політичну участь слід розглядати як одну з форм реалізації політичних прав та свобод людини і громадянина.

Список літератури:

1. Декларація прав людини і громадянина. URL : uk.wikipedia.org/wiki/Декларація_прав_людини_і_громадянина (дата звернення: 04.06.2019).
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Art. 20, 116. URL : <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf> (дата звернення: 18.06.2019).
4. Основи демократії. Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За заг. ред. А.Ф. Колодій. Львів : Астролябія, 2009. 832 с. С. 241.
5. Горлач М.І., Кремень В.Г. Політологія: наука про політику: підручник для студ. вищ. навч. закл. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 840 с. URL : https://pidruchniki.com/1105051936395/politologiya/politichna_uchast_strategiya_taktika_polititsi (дата звернення: 01.06.2019).
6. Hans Heinrich Rupp Einteilung und Gewichtung der Grundrechte/ Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. C.F. Muller, Verlagsgruppe Huthing Jehle Rehm GmbH, Heidelberg, Munchen, Landsberg, Berlin. 2006. S. 574.
7. Hans D. Jaras Funktionen und Dimensionen der Grundrechte / Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. C.F. Muller, Verlagsgruppe Huthing Jehle Rehm GmbH, Heidelberg, Munchen, Landsberg, Berlin. 2006. S. 631.
8. Milbrath L. W. Goel M. L. Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics? Second Edition. New York : University Press of America, 1982. P. 2.

9. Almond, Gabriel Abraham, Verba, Sidney The Civic Culture. Princeton, N. J. : Princeton University Press. 1963. P. 180–181.
10. Wichard Woyke. Politische Beteiligung. URL : <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202091/politische-beteiligung-politische-partizipation?p=all> (дата звернення: 02.09.19)
11. Льницька У.В. Політичні права і свободи громадян: нормативно-правове забезпечення та механізми реалізації у демократичних країнах. *Наукові праці. Політологія*. Випуск 185. Том 197. С. 37–41. URL : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?...2.. (дата звернення: 16.06.19).
12. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с. URL : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/407.htm (дата звернення: 01.06.2019).
13. Bernhard Wilmes. Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten. URL : <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/247685/politische-partizipation?p=all> (дата звернення: 19.06.2019).

Kosilova O.I. THE RIGHT TO POLITICAL PARTICIPATION OF THE CITIZENS AS MEMBERS OF DEMOCRATIC COMMUNITY

The article analyzes the contents of the concept of “political participation”, conditions and forms of its realization in the context of political rights and freedoms. It is emphasized that the protecting of political rights and freedoms concerns mainly citizens of a particular state. It is emphasized that the main purpose of political rights is to ensure the ability of citizens to participate in governing the state; influence on the activity of both state and local self-government bodies; guaranteeing the participation of citizens in the activities of public associations; the exercise of the rights to freedom of thought, expression, worldview and belief, which reflect the true level of democracy of a society and prevent authoritarian action on the society part by the state.

It is stated that high level of political participation is ensured in the states with democratic state-legal regime, whose government policy is aimed at comprehensive protection of citizens’ rights and freedoms. Democracy involves widespread citizen involvement in socially important and governmental decisions. An important element of democracy is establishing of regulatory framework for a political process based on respect for human dignity. Democracy provides freedom to people, but sets limits to that freedom for saving of equal rights, but these limits should not violate the individual rights and freedoms of each person.

The article identifies the main types of conventional and unconventional political participation. Conventional political participation includes voting, participation in the activities of political parties and other political organizations and campaigns; participation in community political life, meetings, etc.; contacts with officials at different levels. Various forms of protest with violation of the law, protest against misconduct of the authorities, etc. are defined as non-conventional types.

Formal and informal forms of political participation are also defined, the criterion of its division is the presence / absence of citizenship. Informal political participation includes protests, demonstrations, civic initiatives, volunteer activities in (political) associations, advocacy or public participation, open to citizens regardless of their nationality. Formal political participation is fundamentally linked to citizenship, regulated by law. Its most important form is right to vote.

It is stated that in countries with authoritarian and totalitarian legal regimes, the possibilities of political participation are substantially narrowed, or even practically leveled, formalized without real filling.

Political participation is found to be a form of exercise of citizens’ political rights and freedoms. It is closely related to other functions of constitutional rights, such as welfare, protection, equal treatment. The number of subjects with political participation rights is narrowed down to citizens of a particular state.

Key words: *political participation, human rights, political rights, democracy, constitutional rights and freedoms, citizens.*