

Актуальні проблеми правознавства. Науковий збірник ЮФ ТНЕУ. / Редкол М.О. Баймуратов та ін. – Тернопіль: Астон, 2012. – С. 112-117.

УДК -342.7

Цимбалістий Тарас Олегович
к.ю.н., доцент кафедри публічного права
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

**Становлення і розвиток права громадян на участь в управлінні
державними справами на території України**

**Becoming and development of right for citizens on participating in the
management of state affairs on territory of Ukraine**

Анотація. В статті аналізується процес становлення і розвитку правового регулювання права громадян на участь в управлінні державними справами на території України. Головна увага звертається на закріплення цього права в конституційних актах української державності від конституції Пилипа Орлика до Конституції України 1996 року.

Аннотация. В статье анализируется процесс становления и развития правовой регуляции права граждан на участие в управлении государственными делами на территории Украины. Главное внимание обращается на закрепление этого права в конституционных актах украинской государственности от конституции Пилиппа Орлика к Конституции Украины 1996 года.

Annotation. In the article is analysed becoming and development of the legal adjusting of right for citizens on participating in the management of state affairs on territory of Ukraine. Main attention applies on fixing of this right in the constitutional acts of the Ukrainian state system from the constitution of Pylyp Orlika to Constitution of Ukraine of 1996.

Ключові слова: правове регулювання, право громадян на участь в управлінні державними справами, конституційні акти.

Ключевые слова: правовое регулирование, право граждан на участие в управлении государственными делами, конституционные акты.

Key words: legal adjusting, right for citizens on participating in the management of state affairs, constitutional acts.

Участь в управлінні справами держави являє собою динамічне соціальне явище, яке історично змінюється під впливом різних чинників. Його розвиток має не тільки суб'єктивно, але й об'єктивно обумовлений, закономірний характер. Для того щоб розібратися у розвитку держави і суспільства на сучасному етапі, необхідний історичний аналіз, звернення до минулого. Такий підхід допомагає відібрати цінний досвід минулих історичних періодів з метою доцільнішого його використання на сучасному етапі державотворення.

Насамперед, необхідно зазначити роль загальнолюдської скарбниці у становленні державно-правових понять. Ідеї народного суверенітету, належності громадянам держави політичних прав і свобод, політичного режиму, заснованого на відповідальній участі в управлінні більшості громадян держави, знайшли втілення у творчості Ш. Монтеск'є, Ж.Ж. Руссо, І. Канта, Г. Гегеля, Л. Фейєрбаха, О. Радищева, М. Сперанського, Б. Чичеріна, М. Чернишевського та ін.

Політичні права і свободи мають історично прогресивний характер. Як права людини “першого покоління”, вони були вперше проголошені в епоху буржуазних демократичних революцій. Саме тоді виникла ідея політичної участі громадян в управлінні суспільством і державою, яка знайшла своє відображення вже у буржуазних конституціях XVIII – XIX століть.

Спільною рисою доктрин ідеологів американської та французької буржуазних революцій була орієнтація на права індивіда. У Конституції США 1787 р., Конституції Франції 1791 р. отримала своє обґрунтування ідея політичної участі як участі громадян в устрої й управлінні суспільством і державою. Але “політична участь зводилася представниками майже всіх буржуазних ідейних течій того часу до цензової участі у виборах, а для “гідних” – у законодавчій і контрольній діяльності парламенту” [1, 147].

Пізніше історія сучасних демократій розвивалася шляхом постійного розширення залучення громадян до виборів та інших форм політичної участі.

Українська національна конституційна думка розвивалася під впливом цих ідей, звичайно, ґрунтуючись на власному державотворчому досвіді. Одна з найбільш розповсюджених тез сучасної вітчизняної політичної та правової думки – це слабкість юридичних традицій і досвіду участі громадян України у політичному процесі.

Вітчизняні дослідники називають першою або, принаймні, однією з перших європейських конституцій в сучасному розумінні “Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького”, складені як договір між гетьманом Пилипом Орликом і Військом Запорозьким (народом України) та прийняті 5 квітня 1710 р. у Бендерах. Конституція Пилипа Орлика була написана у 1710 р. під значним впливом ідей західноєвропейського парламентаризму і заклала головні принципи республіканської форми правління [2, 6]. Вона ніколи не реалізовувалася на практиці і тому залишилася тільки історико-правовою пам'яткою. Принципове значення стосовно зародження ідей участі в управлінні державою має параграф VI Конституції 1710 р., де закладені принципи управління та діяльності органів державної влади. У ньому пропонується поновити традицію “збирати приватні й публічні ради, обмірковуючи спільне благо батьківщини”. На ці Генеральні Ради мають з'являтися “відповідно до наказу Гетьмана і згідно з законним обов'язком не лише полковники зі своїми урядниками і сотниками, не тільки Генеральні Радники від усіх полків, але й послі від Низового Війська Запорозького для слухання і обговорення справ, щоб взяти активну участь” і “прийняти правильне рішення”. При цьому “завжди як козацькі, так і прості урядники, а особливо полковники, повинні обиратися вільним волевиявленням і голосуванням, і після виборів затверджуватися гетьманською владою” [2, 38].

Період XIX – початку XX ст. увійшов в історію України як доба українського національного відродження. Так, М. Драгоманов розробив

конституційний проект перетворення Російської імперії на децентралізовану федеративну державу – “Проектъ основаній устава украинскаго общества “Вольный союзъ” – “Вільна спілка” (1884 р.). Головною національною метою у проекті визначається політична свобода, включаючи “свободу сходів, прохань і заяв”, “свободу товариств і спілок”. Установлювалося, що закони про вибори мали бути складені таким чином, щоб обрані могли представляти не тільки більшість, але й меншість, що “виборці повинні мати право складати для своїх обраних накази” [2, 66].

Під значним впливом ідей М. Драгоманова був створений проект Основного закону “Самостійної України” Спілки народу українського, утворений групою членів Української Народної Партії (1905 р.), автором якого вважається харківський адвокат М. Міхновський. У главі “Українці й їх права” цього проекту закріплювалося право збиратись без попереднього повідомлення або згоди якоїсь влади, право на створення спілок, право звертатись до влади з петиціями, “підписаними одним або багатьома”.

У період 1917 – 1920 рр. було прийнято чимало актів конституційного характеру – Універсали Центральної ради, її закони про вибори, про основи тимчасового управління в Україні, про громадянство; Закони про тимчасовий державний устрій України П. Скоропадського, гетьманські ухвали про цензові вибори; Статут Української Національної Ради ЗУНР, декларації та універсали Директорії тощо. III Універсал Центральної Ради, оголошений 20 листопада 1917 р., став першим актом конституційного характеру нової Української держави. III Універсалом були проголошені демократичні свободи слова, друку, зібрань, союзів, страйків тощо.

У галузі державного будівництва вагомим з огляду на стратегічні завдання Центральної Ради був закон “Про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки”, затверджений 11, 16 листопада 1917 р.

IV Універсал 22 січня 1918 р. проголосив Україну самостійною і незалежною державою, влада в якій “буде належати тільки до народу України” [2, 102]. На останньому засіданні Центральної Ради 29 квітня 1918

р. було ухвалено проект Конституції, або “Статуту про державний устрій, права і вільності УНР”. Він готувався на зразок європейських демократичних конституцій, але не набрав чинності, не діяв жодного дня, і залишився важливим історико-правовим документом. У розділі II цієї Конституції “Права громадян України” вперше безпосередньо зазначалося, що “лише громадяни УНР користуються усієї повноти громадянських і політичних прав, беруть участь в орудуванні державним і місцевим життям через активну і пасивну участь у виборах до законодавчих установ і органів місцевого самоврядування” [2, 106].

За часів Директорії урядовою комісією був розроблений проект Основного державного закону УНР, який теж залишився проектом і не був затверджений урядом УНР. Проект надає громадянам низку особистих, соціальних, економічних, культурних прав, і лише наприкінці – перед обов’язками – визначаються політичні права на об’єднання, збори, право петицій. При цьому політичних прав позбавлялися “чужинці”. Новим відносно політичних прав у цьому проекті є також положення: “всі публічні уряди є рівно доступні для всіх громадян на умовах, означених в законі”.

Основними віхами наступної еволюції правового статусу громадян України в політичній сфері є українські радянські конституції. Вони утверджувалися відповідно до Конституцій РРФСР та СРСР і майже повністю їх дублювали. Для з’ясування особливостей правового статусу особи в системі соціалістичного права необхідно звернутися до конституцій радянської України 1919, 1929, 1937, 1978 рр. Вони базуються на соціалістичній концепції прав і свобод людини, розкривають залежність їх від природи соціалістичного ладу.

Першим українським діючим Основним Законом стала Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р. Згідно з Конституцією УСРР 1919 р., у галузі розбудови державного життя влада закріплювалася за робітничим класом, здійснення державної влади покладалося виключно на “працюючі маси”, цілком усуваючи “пануючі

класи” від такої участі. Працюючим масам надавалася можливість користуватися “свободою живого і друкованого слова, зборів і спілок”, позбавлялися цих прав “пануючий клас і спільні з ними по своїй політичній позиції громадські групи” [3, 175].

Після утворення СРСР в 1929 р було прийнято Конституцію УСРР, а в 1937 р. Конституцію УРСР. І хоча ці Конституції мали здебільшого декларативний характер, все ж вони становлять певний історико-правовий інтерес. Формально ці конституції були одними з найбільш демократичних для свого часу, але тільки на папері. В них було продекларовано широкі права і свободи громадян, у тому числі політичні, проте вони не могли бути реалізовані в умовах масових репресій. Згадані конституції не формулювали права на участь громадян в управлінні суспільством і державою як окреме право. Воно існувало у вигляді окремих елементів у радянському конституційному і поточному законодавстві стосовно певних галузей і сфер управління.

Уперше в історії радянського конституційного законодавства право громадян на участь в управлінні державними і громадськими справами як окреме конституційне право було закріплене в Конституції 1978 р.

В ст. 46 Конституції закріплювалося право громадян УРСР брати участь в управлінні державними і громадськими справами. Разом з цим встановлювалася можливість громадянам брати участь в обговоренні й прийнятті законів та інших рішень загальнодержавного і місцевого значення. Таке право мало забезпечуватися можливістю обирати і бути обраним до Рад народних депутатів та інших виборних державних органів, брати участь у всенародних обговореннях і голосуваннях, у народному контролі, у роботі державних органів, громадських організацій та органів громадської самодіяльності, у зборах трудових колективів і за місцем проживання..

Усі інші положення, що стосуються політичної участі, конкретизують, розвивають і доповнюють статті 9 і 46 Конституції УРСР 1978 р. Мова йде про положення ст. 5 про всенародне обговорення і референдум; ст. 7:

профспілки, комсомол, кооперативні та інші громадські організації беруть участь в управлінні державними і громадськими справами, у вирішенні політичних, господарських і соціально-культурних питань; ст. 8: “трудоі колективи беруть участь в обговоренні і вирішенні державних і громадських справ”; ст. 81 про народний контроль; ст. 83 про регулярну підзвітність виконавчих і розпорядчих органів перед населенням та про широке залучення громадян до участі в їх роботі; ст. 132 про обов`язок виконкомів місцевих Рад звітувати на зборах трудових колективів та за місцем проживання громадян [4].

Наступний період розвитку конституційного законодавства України розпочався у процесі формування нової правової системи на межі 80 – 90-х років ХХ ст. і відзначився прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України [5] як незалежної суверенної держави.

Для утвердження української державності велике значення мають і Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., і Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., підтверджений 1 грудня 1991 р. на референдумі волевиявленням Українського народу.

Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р. [6], закріпила, що народ України є єдиним джерелом державної влади; повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих рад УРСР; від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада УРСР; жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України; всім громадянам УРСР гарантуються права і свободи, передбачені Конституцією УРСР і нормами міжнародного права, визнаними Українською РСР. У подальшому Декларація стала основою для прийняття нової Конституції України.

Таким чином, на кожному з етапів історичного розвитку України змінювалися як характер і масштаби участі громадян в управлінні, так і

ступінь її законодавчої регламентації. Двадцять століття виявилось найбільш плідним щодо актів конституційного характеру для України. Всі ці акти та ідеї, на яких вони засновані, прямо чи побічно стали історико-правовим підґрунтям для розробки і прийняття нині діючої Конституції України 1996 р. і чинного конституційного законодавства, формування ідеології і практики участі громадян в управлінні державними справами.

Література:

1. Історія держави і права України: У 2 ч. / А.Й. Рогожин, М.М. Страхов, В.Д. Гончаренко та ін. / За ред. А.Й. Рогожина. – К.: Ін Юре. – 1996. – Ч. 2. – 448 с.
2. Історія української Конституції / Упоряд. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К.: Право, 1997. – 464 с.
3. Історія держави і права України: У 2 ч. / А.Й. Рогожин, М.М. Страхов, В.Д. Гончаренко та ін. / За ред. А.Й. Рогожина. – К.: Ін Юре. – 1996. – Ч. 2. – 448 с.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. – М.: Юрид. лит., 1978. – 576 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Верховна Рада України: Офіц. вид. - К.: Парламентське вид-во, 2012. – 160 с.
6. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 30. – Ст. 429.