



*Яременко Т.Ф.,  
аспірант Національної академії  
державного управління  
при Президентові України*

## **ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ**

Сучасний період демократичних трансформацій Української держави актуалізує потребу наукового дослідження проблеми участі громадян в управлінні державними справами. Адже сьогодні право брати участь в управлінні державними справами є пріоритетним політичним правом громадян, яке закріплене у ст. 21 Загальної декларації прав людини, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, в основних законах більшості демократичних держав світу, у тому числі й у ст. 38 Конституції України.

Разом з тим, для глибшого розуміння і правильного розв'язання багатьох нинішніх проблем демократичного розвитку України важливе теоретичне і практичне значення має дослідження історичного досвіду становлення конституційно-правових форм участі громадян в управлінні державними справами на різних етапах українського державотворення, зокрема у радянський період 1917-1991 рр.

Аналіз сучасних наукових розробок вітчизняних та зарубіжних учених свідчить, що до окремих теоретичних і практичних аспектів участі громадян в управлінні державними справами звертаються В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, В.М. Князєв, Н.Р. Нижник, Г. Райт, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, Ю.П. Сурмін, В.В. Цветков та інші учені. Однак ще відсутні комплексні наукові праці, узагальнені історико-теоретичні дослідження, які були б присвячені питанням участі громадян України в управлінні державними справами в досліджуваній період.

Метою цієї статті є виявлення й науково-теоретичне об'рунтування особливостей та основних тенденцій процесу становлення конституційно-правових форм участі громадян України в управлінні державними справами у 1917-1991 рр., що дасть можливість: відтворити цілісну картину історії становлення конституційно-правових форм участі громадян в управлінні державними справами; уточнити зміст поняття “управління державними справами” та його співвідношення з поняттям “державне управління”; визначити основні періоди процесу становлення конституційно-правових форм участі громадян в управлінні державними справами, розкрити його основні тенденції та особливості.

Слід зазначити, що у теоретичних розробках радянських часів зустрічаються різні методологічні підходи до визначення поняття “управління державними справами” та його співвідношення з поняттям “державне управління”, що пов'язано з трактуванням змісту державного управління у вузькому значенні – як адміністративної діяльності або діяльності виконавчо-розпорядчих органів держави, та у широкому значенні – як регулюючої діяльності держави в цілому<sup>1</sup>. За першим підходом поняття “управління державними справами” трактувалося ширше, ніж поняття “державне управління”, зокрема згідно з дефініцією, вміщеною у Юридичному енциклопедичному словнику (1984 р.) управління державними справами включає в себе державне управління як організуючу, виконавчу і розпорядчу діяльність органів соціалістичної держави і є складовою частиною управління справами

<sup>1</sup> Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. – М.: Наука, 1987. – С. 89-90



суспільства, тобто соціального управління<sup>2</sup>. Б.М. Лазарєв зазначає, що управління всіма справами суспільства (тобто соціальне управління) поділяється на управління державними справами, яке охоплює (включає в себе) законодавство, державне управління, правосуддя і прокурорський нагляд, та управління громадськими справами<sup>3</sup>.

Згідно з другим підходом поняття “управління державними справами” трактувалося вужче, ніж поняття “державне управління”, зокрема Б.П. Курашвілі визначав поняття “управління державними справами” як систему заходів по створенню державного апарату і спрямуванню його діяльності. Цю систему заходів він характеризував також як державне будівництво: суспільство створює для себе певну управляючу систему і слідкує за тим, щоб вона працювала належним чином. А державне управління, на думку Б.П. Курашвілі, є діяльністю усього державного апарату з регулювання суспільних відносин, управління як суспільними, так і його власними справами<sup>4</sup>.

У сучасній науці управління поняття “управління державними справами” визначається як більш конкретизоване, юридично точне визначення поняття “управління державою”<sup>5</sup>, яке Г.В. Атаманчук виділяє як один із видів управління, що за характером та об’ємом охоплюваних управлінням суспільних явищ відноситься до політичної сфери суспільної життєдіяльності і характеризує зв’язок суспільства з державою, форми, методи і технології впливу суспільства, його різних соціальних верств і професійних груп, окремих громадян на державу та її структури<sup>6</sup>.

У своєму дослідженні ми базуємося на сучасному підході вітчизняних науковців щодо розуміння державного управління як “діяльності органів і установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення потреб, що змінюються”, об’рунтованого Н.Р. Нижник, С.П. Мосовим<sup>7</sup>, та концептуального підходу В.Д. Бакуменка, В.М. Князєва, Ю.П. Сурміна, які вважають, що “зміст терміна “державне управління” можна інтерпретувати з допомогою двох термінів: “управління державою”, який охоплює весь зміст управлінських процесів і явищ у державі, та “управління держави” всіма об’єктами і процесами в суспільстві”<sup>8</sup>.

Аналіз архівних документів, радянської і сучасної наукової літератури свідчить, що процес становлення та розвитку конституційно-правових форм участі громадян в управлінні державними справами в УРСР має певні особливості.

По-перше, участь громадян в управлінні державними справами була одним із ключових принципів радянської системи управління, розглядалась радянськими науковцями як важливий прояв соціалістичної демократії, показник суспільно-політичної активності трудящих.

<sup>2</sup> Юридический энциклопедический словарь. / Гл. ред. А.Я. Сухарев – М.: Советская энциклопедия, 1984.- С. 386.

<sup>3</sup> Лазарев Б.М. Аппарат управления общенародного государства.- М.: Юрид. лит., 1978. – С. 47-48.

<sup>4</sup> Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. – М.: Наука, 1987. – С. 98-99.

<sup>5</sup> Конституційне право України / За ред. В.Ф.Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – С. 233.

<sup>6</sup> Атаманчук Г.В. Некоторые проблемы познания государственного управления // Збірник наукових праць УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 8-9; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - Изд.2-е, дополн. - М.: Омега-Л, 2004. – С. 56.

<sup>7</sup> Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів, 2002. – С. 13.

<sup>8</sup> Бакуменко В., Князєв В. Сурмін Ю. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку // Вісник УАДУ. – 2003.- №2.- с.19



По-друге, становлення конституційно-правових форм участі громадян в управлінні державними справами відбувалося одночасно з суспільно-політичними і державно-правовими процесами в колишній УРСР, які своєю чергою були невіддільним від СРСР, а тому у їх розвитку простежується певна періодичність. Так, відповідно до правового закріплення форм участі громадян в управлінні державними справами у чотирьох українських радянських конституціях: Конституціях УСРР 1919, 1929рр., Конституціях УРСР 1937 і 1978рр.<sup>9</sup>, які за своїм змістом повністю відтворювали положення Конституцій СРСР, можна виділити наступні періоди:

перший – з 1917 до 1937рр. – період диктатури пролетаріату, закріплення лише за трудящими масами влади у сфері будівництва державного життя, яку вони здійснюють через Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів (ст.ст. 3, 5 Конституції УСРР 1919р., ст. 1 Конституції УСРР 1929р.). Радянські вчені розглядали соціалізм як класове суспільство, а тому вважали, що управління при соціалізмі набуває політичного, класового характеру<sup>10</sup>. Основною тенденцією періоду 1917-1937рр. було запровадження класового принципу участі громадян у виборах – єдиної конституційно закріпленої форми участі громадян в управлінні державними справами. Нетрудові елементи позбавлялися права брати участь у виборах на підставі класових, політичних, соціальних, економічних та релігійних цензів. Виборче право було незагальним, непрямим, нерівним та нетаємним (ст. 20 Конституції УСРР 1919 р., ст. 66 Конституції УСРР 1929 р.).

Протягом досліджуваного періоду участь громадян в управлінні державними справами регулювалася також нормами поточного законодавства. Так, наприклад, з метою забезпечення більшості робітничого класу у радах відповідно до встановлених Всеукраїнським Центральним виконавчим комітетом норм закріплювалась нерівномірність представництва під час виборів від міського і сільського населення, хоча за підсумками перепису населення УСРР від 17 грудня 1926р. реальне співвідношення міського населення (18 %) і сільського населення (82 %) було на користь селян<sup>11</sup>. Відповідно до інструкції Центральної виборчої комісії “Про виборчі права громадян” під час виборів 1926-1927 рр. зростає кількість громадян, позбавлених права брати участь у виборах, зокрема в деяких населених пунктах Одеського округу, де мешкало багато торговців, було позбавлено виборчих прав до 70% громадян<sup>12</sup>. У досліджуваній період гостро стояла проблема абсентеїзму, особливо серед сільського населення. Аналіз підсумків виборчої кампанії 1924-1925рр. свідчить, що в окремих місцевостях тільки 21% сільського населення і 27% міського населення, що мало виборчі права, взяли участь у виборах<sup>13</sup>.

З перших років радянської влади набула широкого розвитку така форма участі громадян в управлінні державними справами, як всенародні обговорення, проведення яких регулювалося окремими постановами органів державної влади. Так, відбулися масові обговорення декрету про відокремлення церкви від держави (грудень 1917-січень 1918 р.), проекту кодексу про шлюб, сім'ю та опіку (1920 р.), проекту закону про загальні основи землекористування та

<sup>9</sup> Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. – 400 с.

<sup>10</sup> Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. - М.: Политиздат, 1977.- С. 184.

<sup>11</sup> Підсумки перепису населення 17 грудня 1926р. Бюлетень Центрального статистичного управління УСРР №1. 17 січня 1927р. - ЦДАВО України, ф.1, оп. 2, спр. 1753, арк. 17.

<sup>12</sup> Огляди ВУЦК про хід і наслідки звітноперевиборчої кампанії до Рад в 1926-1927рр. по округах УРСР. - ЦДАВО України, ф.1, оп. 3, спр. 2382, арк. 8-10.

<sup>13</sup> Стенограма і протоколи засідань Всеукраїнської наради губернських виборчих комітетів по виборах до Рад. 6-7 червня 1925р. Про підсумки виборів 1924-1925рр. - ЦДАВО України, ф.1, оп. 2, спр. 3089, - арк. 24.



земельного устрою (1926-1927рр.). В 1936р. відповідно до рішення Центральної виборчої комісії СРСР було проведено всенародне обговорення проекту Конституції Союзу РСР в якому взяло участь 55 % дорослого населення країни. Проте, з 2 млн. поправок, доповнень і пропозицій, що надійшли від громадян, до проекту Конституції було внесено лише 43<sup>14</sup>.

Відповідно до Постанови ВУЦВК та Інструкції Наркомату Робочо-Селянської Інспекції УРСР від 23 січня 1925р. з метою поліпшення діяльності та викриття недоліків в роботі держапарату та залучення широких верств робітників і селян до управління державою було організовано Центральне Бюро Скарг та його органи на місцях, які зобов'язувалися об'єктивно та вчасно розглядати скарги громадян та повідомляти їх про наслідки розгляду. У приміщеннях всіх великих підприємств, райвиконкомів були встановлені спеціальні скриньки для скарг що стосуються питань бюрократизму, тяганини та інших недоліків в роботі державного апарату<sup>15</sup>.

Отже, у період 1917-1937рр. участь громадян в управлінні державними справами мала відкритий класовий характер та характеризувалася відсутністю системного законодавчого регулювання.

Другий – з 1937 до 1978рр. – період соціалістичної держави робітників і селян, закріплення влади за трудящими міста і села в особі Рад депутатів трудящих (ст.ст. 1, 3 Конституції УРСР 1937р.). Тенденцією цього періоду була демократизація виборчого законодавства. Участь у виборах залишається основною та найбільш масовою формою залучення громадян в управлінні державними справами, їх правова регламентація здійснюється Конституцією УРСР 1937р. (ст.ст. 114, 115) та підзаконними актами. Особливістю цього періоду був перехід від багатоступеневих виборів до прямих і відміна обмежень класового характеру: право брати участь у виборах закріплювалося за всіма громадянами Української РСР, що досягли 18 років. Крім того, гарантувалася таємність та рівність голосування. Слід зазначити, що останнє обмеження виборчого права за рішенням суду, яке було мірою кримінального покарання, було знято лише у 1958 р., коли Верховна Рада СРСР прийняла Закон про відміну позбавлення виборчих прав по суду.

Характерною тенденцією другого періоду було зростання активної участі громадян у виборах. Якщо у 1926 р. у виборах сільських і міських органів влади брало участь близько 50 % виборців, то під час виборів до місцевих рад депутатів трудящих УРСР у 1950 р. взяло участь вже 99,9 % виборців<sup>16</sup>.

Через компетенцію Президії Верховної Ради УРСР у ст. 30 Конституції УРСР 1937 р. закріплюється і така форма участі як всенародне опитування (референдум), проте на практиці проводилися лише всенародні обговорення, зокрема громадяни взяли участь в обговоренні проектів Закону про державні пенсії (1956 р.), Основ земельного законодавства (1968 р.), Основ лісового законодавства (1977 р.)<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Мурашин О.Г. Всенародні обговорення як форма виявлення громадської думки // Держава і право: Збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 3. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. - 1999. – С. 84.

<sup>15</sup> Постанова ВУЦВКУ та Інструкція Наркомату Робітничо-селянської інспекції про роботу Бюро скарг органів РСІ УРСР. 23 січня 1925р. № 5230. - ЦДАВО України, ф. 2, оп. 4, спр. 1331, арк.1-6.

<sup>16</sup> Підсумки виборів до місцевих Рад депутатів трудящих Української РСР 17 грудня 1950 р. – ЦДАВО України, ф. 1, оп. 20, спр. 252, арк. 1.

<sup>17</sup> Мурашин О.Г. Всенародні обговорення як форма виявлення громадської думки // Держава і право: Збірник наук. Праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 3. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. - 1999. – С. 84.



Таким чином, протягом 1937-1978 рр. відбувався процес демократизації законодавства щодо форм участі громадян в управлінні державними справами, проте в умовах тоталітарно-репресивного режиму, який панував тоді у державі, ця участь мала суто декларативний характер.

Третій – 1978-1991рр. – період соціалістичної загальнонародної держави, закріплення всієї влади в Українській РСР за народом, яку він здійснює через Ради народних депутатів (ст.ст. 1, 2 Конституції УРСР 1978 р.). Ключовою тенденцією цього періоду було забезпечення широкої участі громадян в управлінні справами держави і суспільства як основного напрямку розвитку політичної системи радянського суспільства (ст. 9 Конституції УРСР 1978 р.). Конституція УРСР 1978 р., в обговоренні проекту якої взяло участь понад 32 млн. громадян<sup>18</sup>, вперше в історії радянської державності України закріпила участь громадян в управлінні державними справами як самостійне політичне право, яке включало в себе такі форми: право обирати і бути обраними 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 (ст. 46); а також право вносити в державні органи і громадські організації пропозиції про поліпшення їх діяльності, критикувати недоліки в роботі (ст. 47); право брати участь у всенародному голосуванні (референдумі) з найважливіших питань державного життя (ст. 5).

Особливістю цього періоду було те, що Конституція УРСР 1978 р. гарантувала участь громадян в управлінні не тільки через Ради народних депутатів, але і через громадські організації: професійні спілки, Всесоюзну Ленінську Комуністичну спілку молоді, кооперативні організації, трудові колективи (ст.ст. 7, 8, 46).

У досліджуваній період у системі управління державою набуває поширення форма залучення громадян до діяльності Рад та їх виконавчих органів як позаштатних інструкторів, інспекторів і консультантів виконкомів, їх відділів і управлінь<sup>19</sup>.

Проте реальна демократизація форм участі громадян в управлінні державними справами розпочалася в роки перебудови (1986-1991рр.), коли на основі прийнятих 27 жовтня 1989р. нових виборчих законів “Про вибори народних депутатів Української РСР” та “Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР” громадяни України вперше взяли участь у виборах, які проводилися на основі принципів альтернативності, гласності, судового захисту виборчих прав громадян.

1 грудня 1991р. в історії України вперше було апробовано таку форму безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами, як всеукраїнський референдум на предмет затвердження Акта проголошення незалежності України, в якому взяло участь 84,2% громадян, внесених до списків для голосування, з них 90,32 % підтвердили своє прагнення жити в незалежній державі, що стало історичною віхою в національному державотворенні України<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Зведені відомості про хід обговорення в республіці проекту Конституції УРСР. – ЦДАВО України, ф.1, оп.35, спр.48, арк.31.

<sup>19</sup> Демочкин Н.Н. Власть народа. Формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма. - М.: Мысль, 1978. - С. 248.

<sup>20</sup> Відомості про результати Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991р. – ЦДАВО України, ф.1, оп. 28, спр. 144, арк. 6.



Отже, проведений аналіз свідчить, що за радянського періоду 1917-1991рр. відбувся процес становлення конституційно-правових форм участі громадян в управлінні державними справами, які у своєму розвитку пройшли шлях від виборів, як єдиної форми участі, що мала класовий характер до окремого політичного права, яке гарантувало всім громадянам можливість брати участь в управлінні державними справами, та закріплювало різні форми такої участі. Разом з тим в умовах радянської командно-адміністративної системи участь громадян в управлінні державними справами мала декларативний і формальний характер, оскільки соціалістична демократія була спрямована перш за все на забезпечення керівної ролі партії в суспільстві і державі.

Зважаючи на складність та багатогранність досліджуваної проблеми, потребують подальшого аналізу організаційні аспекти забезпечення участі громадян в управлінні державними справами у 1917-1991рр.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою філософії і методології державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України  
(протокол № 7 від 7 травня 2004 року)*

