

(1 9 2005 .)

481

Х.: , 2005. — 232 .

ISBN 966-633-467-4

гламентації; аналізуються особливості конституційно-правового регулювання цього права громадян України, міжнародно-правові стандарти у сфері політичних прав громадян та досвід їх втілення у конституціях зарубіжних країн. Визначаються поняття і структура конституційно-правового механізму реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, чинники, що впливають на його здійснення в сучасних умовах; розглядаються форми його реалізації. Особлива увага приділяється виборам і референдумам. Визначається система конституційно-правових гарантій цього суб'єктивного права; сформульовані пропозиції щодо подальшого вдосконалення конституційно-правового механізму його реалізації.

Для студентів, аспірантів, викладачів юридичних вузів і факультетів, наукових працівників, народних депутатів України, працівників державного апарату, членів виборчих комісій, всіх, хто цікавиться проблемами реалізації політичних прав громадян.

67.300

© . . , 2005

© « » ,

, 2005

ВСТУП

Конституція України 1996 р. закріпила істотні державні перетворення, що сталися в Україні з набуттям незалежності, проголосила народ сувереном, єдиним джерелом влади у державі. Для того щоб таке проголошення не залишалось декларацією, повинні існувати реальні процедури виявлення і здійснення волі народу, перетворення народовладдя з формального атрибуту держави на реальний політико-правовий інститут і механізм.

Обрання теми монографічного дослідження обумовлене як її недостатньою теоретичною розробленістю на сучасному етапі, так і практичною значущістю цих проблем та їх вирішення. За радянських часів у науці державного права приділялася увага дослідженню участі громадян в управлінні державними і громадськими справами. Але сьогодні таке дослідження є необхідним з урахуванням нових чинників, політико-правових реалій, зумовлених тим, що Україна стала незалежною суверенною державою. Новими є і конституційне законодавство, і суспільно-політичний лад держави. Висновки ж сучасних теоретичних досліджень з цього питання не безперечні, далеко не всі аспекти розглядуваної проблеми висвітлені. Доречним є переосмислення ідеї участі громадян в управлінні державними справами з урахуванням сучасних соціальних, економічних, політичних, геополітичних, історичних, національних, інституційних передумов такої участі, рівня політичної культури громадян та їх загального культурно-освітнього рівня, розвитку громадської думки.

У науці конституційного права питання про конституційні права і свободи особи, їх розвиток, систему дослідженні значно повніше, ніж проблема механізму їх практичної реалізації, не говорячи вже про розробку механізму реалізації кожного конкретного суб'єктивного права. Вважаємо,

що акценти в конституційно-правових дослідженнях прав і свобод громадян на нинішньому етапі об'єктивно мають зміщатися в бік пошуку шляхів їх реалізації та механізму їх здійснення в сучасних умовах державотворення.

Конституція України піднесла на якісно новий рівень систему юридичних гарантій прав і свобод особи. Водночас сучасний стан їх наукового осмислення не охоплює всіх аспектів даної проблеми. З огляду на це виникає потреба не лише у формулюванні загальної теорії правових гарантій, а й у розробці теорії конституційних гарантій (їх поняття, видів, системи й ролі) відносно окремих конституційних суб'єктивних прав у політичній сфері і, зокрема, щодо гарантування основоположного політичного права громадян — брати участь в управлінні державними справами. Вирішення відповідних теоретичних питань має об'єктивно сприяти вдосконаленню механізму втілення цього права в життя. Вивчення права громадян України на участь в управлінні державними справами зумовлено також необхідністю критично переосмислити діючі в цій сфері законодавчі акти України, практику їх застосування, для того щоб виробити рекомендації щодо їх удосконалення, забезпечення цього права громадян у системі відповідних конституційних правовідносин.

Мета монографічного дослідження полягає в науковій розробці, узагальненні та системному аналізі конституційно-правових засад права громадян України на участь в управлінні державними справами; обґрунтуванні необхідності та розробці конкретних практичних пропозицій щодо вдосконалення конституційно-правового механізму та гарантій його реалізації; заповненні теоретичних прогалів, які мають місце в конституційно-правовій теорії з цієї проблематики.

Досягнення наміченої мети забезпечується вирішенням таких питань: визначення історико-правових передумов конституційної регламентації прав громадян України в політичній сфері, насамперед права на участь в управлінні державними справами; аналіз розвитку ідеї участі громадян в управлінні державними справами у правовій науці за радянських часів та в науці конституційного права на сучасному етапі; визначення змісту та формулювання поняття участі громадян України в управлінні державними справами; з'ясування особливостей конституційно-право-

вого регулювання права громадян на участь в управлінні державними справами в Україні та правомочностей, що входять до його складу; аналіз міжнародно-правових стандартів цього права громадян та досвіду їх втілення в конституціях зарубіжних (здебільшого європейських) країн; визначення поняття і структури конституційно-правового механізму реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, виявлення недоліків цього механізму, а також чинників, що впливають на його ефективність у сучасних умовах; розмежування форм реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами за різними критеріями, аналіз конкретних форм такої участі; визначення системи конституційно-правових гарантій цього права громадян України; формулювання пропозицій щодо подальшого вдосконалення конституційно-правового механізму реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами.

Методологічну основу монографічного дослідження складає загальнонауковий діалектичний метод, який дає можливість проаналізувати проблеми участі громадян в управлінні державними справами у взаємозв'язку і взаємозалежності, цілісності та всебічності, динаміці розвитку. Із спеціальних методів дослідження в роботі використовувалися: історико-правовий — для аналізу історичних передумов конституційно-правової регламентації прав громадян України у політичній сфері; порівняльно-правовий — для аналізу та порівняння міжнародно-правових стандартів права громадян на участь в управлінні державними справами, досвіду їх втілення в конституціях зарубіжних країн та України; формально-логічний — для розмежування і формулювання понять та визначень (участь в управлінні державними справами, конституційно-правовий механізм її реалізації, конституційно-правові гарантії такої участі тощо); системно-структурний — для класифікації та визначення системи форм реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, його конституційно-правових гарантій; статистичний та соціологічний — для з'ясування кількості звернень громадян до державних органів, висвітлення рівня політичної активності громадян України на виборах, референдумах, під час реалізації інших форм народовладдя.

Теоретичну основу монографічного дослідження становлять праці таких радянських учених-юристів, як М. В. Вітрук, Л. Д. Воеводін, В. М. Горшенков, В. Є. Гулієв, Ю. М. Козлов, В. В. Копейчиков, В. Ф. Коток, Б. П. Курашвілі, В. О. Кучинський, Б. М. Лазарев, О. І. Лепшошкін, В. І. Новосолов, О. В. Оболонський, В. С. Основін, В. А. Патюлін, Ф. М. Рудинський, В. В. Смирнов, І. М. Степанов, А. П. Таранов, Ю. О. Тихомиров, М. П. Чудаков, В. М. Чхиквадзе, Г. Х. Шахназаров, В. С. Шевцов; сучасних українських учених — Ю. П. Битяк, А. З. Георгіца, Л. Т. Кривенко, С. Л. Лисенков, О. Г. Мурашин, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, В. В. Речицький, В. С. Семенов, В. Є. Скомороха, М. І. Ставнійчук, Ю. М. Тодика, О. Ю. Тодика, В. Л. Федоренко, М. І. Хавронюк, М. В. Цвік, В. Д. Яворський; російських дослідників — С. С. Алексєєв, М. В. Баглай, Н. В. Варламова, Б. С. Ебзєєв, А. І. Ковлер, К. І. Козлова, С. О. Кондратьєв, О. О. Кутафін, О. А. Лукашева, М. І. Матузов, В. Є. Чиркін; західних учених — С. Бартолїні, Б. Гурне, Р. Далтон, М. Дюверже, Ж.-П. Жакке, Ф. Люшер, Г. Ханай; дореволюційних дослідників — М. Драгоманов, В. Гессен, М. Грушевський, П. Логінов, М. Міхновський, Б. Чичерін та ін.

Монографія є першим в Україні на сучасному етапі комплексним науковим дослідженням конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами, в якому сформульовано низку понять, концептуальних теоретичних висновків і практичних рекомендацій щодо вдосконалення реалізації громадянами цього права. Положення підрозділу «Вибори та референдуми як основоположні форми участі громадян України в політичному процесі» викладаються на основі наукових робіт автора, відзначених дипломами переможців за результатами трьох Всеукраїнських конкурсів на кращу наукову роботу серед аспірантів вищих навчальних закладів з питань виборів та референдумів в Україні, що проводилися Міністерством освіти і науки України та Центральною виборчою комісією України у 2002, 2003, 2004 роках.

Сформульовані в монографії пропозиції і висновки можуть бути використані: у науково-дослідній сфері — для подальшої розробки теорії участі громадян в управлінні державними справами, проблем народовладдя, розвитку політичних прав громадян; у сфері правотворчості врахо-

вані як теоретичний матеріал при розробці й прийнятті законів України та інших нормативно-правових актів, що визначають механізм реалізації громадянами права на участь в управлінні державними справами; у правозастосовній діяльності — для оптимізації форм і методів участі громадян України в управлінні державними справами; у навчальному процесі — при підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників, навчально-методичних рекомендацій з конституційного права України, у викладанні курсу конституційного права України, у науководослідній роботі студентів; у правовиховній роботі серед населення монографія може служити підвищенню правової культури посадових осіб та громадян України, подоланню відчуження громадян від влади, вкоріненню в масову свідомість переконання про необхідність залучення їх до управління державними справами та роз'ясненню можливих форм такої участі і тим самим сприяти формуванню у громадян демократичної політико-правової культури.

Розділ 1

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

§ 1. Історико-правові передумови конституційної регламентації прав і свобод громадян України в політико-правовій сфері

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 зумовлений, закономірний характер. Для того щоб проаналізувати питання розвитку держави і суспільства на сучасному етапі, необхідно звернутися до минулого, відібрати цінний історичний досвід з метою його використання на сучасному етапі державотворення.

Ю. О. Тихомиров зазначав, що однією із закономірностей розвитку систем управління є те, що держава і політична система, що їх уособлюють, зазнають змін у межах значних історичних періодів¹. За словами А. І. Ковлера, ми часом не підозрюємо, які величезні потенції містить у собі минуле демократії, і від нашого історичного бачення проблем сучасності залежить, чи відновляться хоча б деякі з традицій, які довели свою працездатність. Тим самим забезпечується перехід кращих традицій демократії з покоління на покоління, від епохи до епохи².

¹ Див.: Тихомиров Ю. А. Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). — М.: Мысль, 1984. — С. 25.

² Див.: Ковлер А. И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. — М.: Наука, 1990. — С. 32.

Насамперед, необхідно згадати про 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 більшістю 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 характер¹. 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»². 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. Важливо з'ясувати, які історичні корені має нинішній стан суспільного розвитку.

¹ Див.: Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений). — М.: Наука, 1974. — С. 155.

² Див.: Ковлер А. И., Смирнов В. В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. — М.: Наука, 1986. — С. 147.

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 під значним впливом ідей західноєвропейського парламентаризму і заклала головні принципи республіканської форми правління¹. Вона ніколи не реалізовувалася на практиці і тому залишилася тільки історико-правовою пам'яткою. Проте вона є невід'ємною частиною досвіду розвитку української національної державності. 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» (параграф X)².

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 — «Прозектъ 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 складатися таким чином, щоб обрані могли пред-

¹ Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — К.: Право, 1997. — С. 6.

² Там же. — С. 38, 41.

ставляти не тільки більшість, але й меншість, що «виборці повинні мати право складати для своїх обраних накази»¹.

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 збиратися без попереднього повідомлення або згоди якоїсь влади, право на створення спілок, право звертатися до влади з петиціями, «підписаними одним або багатьма». В контексті дослідження політичних прав прогресивними для свого часу є такі положення: «уся влада належить народові українському»; право законодавчої ініціативи належить (у тому числі) «кожній групі громадян не менш як з 25 тисяч людей»; «члени обох законодавчих хат представляють увесь народ український, а не тільки ту громаду або землю, яка їх обрала»; право обирати належить кожному громадянину, якому є 25 років і що живуть у тій самій громаді не менше року; «право бути вибраним належить кожному українцеві, що вміє говорити, читати й писати по-українськи, має 25 років і ще не дійшов 70 років»; «Президент вибирається усім народом українським через плебісцит на 6 років»².

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. Цим 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. Згідно з цим

¹ Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — С. 66, 68.

² Там же. — С. 78–80.

законом право участі у виборах до Установчих зборів УНР «мають громадяни Російської республіки обох полів, котрим до дня виборів вийде 20 років», а «головній комісії по справах виборів» доручалося, зокрема, «загальне пильнування ходу виборів і обмірковування засобів, необхідних для їх прискорення». У главі «Про забезпечення вільності і правильності виборів» закон прямо встановлював систему покарань за ті чи інші порушення¹.

IV Універсал 22 січня 1918 р. проголосив Україну самостійною і незалежною державою, влада в якій «буде належати тільки до народу України»². 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. Учені — дослідники цієї Конституції зазначають, що вона «позбавлена будь-якого ідеологічного чи пропагандистського забарвлення. Вражає те, що у вирі політичних пристрастей народився такий нейтральний документ»³. У розділі II цієї Конституції «Права громадян України» вперше безпосередньо зазначалося, що «лише громадяни УНР користуються усією повнотою 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». Встановлювалося, що «активне і пасивне право участі у виборах ... мають всі громадяне УНР, коли їм до дня виконання виборчого акту вийде двадцять літ»; «всенародні збори вибираються загальним, рівним, безпосереднім, тайним і пропорціональним голосуванням всіх, хто користується громадянськими і політичними правами на Україні і в них судово не обмежений»⁴.

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. — С. 59–60.

² Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — С. 102.

³ Історія держави і права України: У 2 ч. / За ред. А. Й. Рогожина. — Ч. 2. — С. 65.

⁴ Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — С. 68.

За часів Директорії урядовою комісією, створеною у серпні 1920 р. на чолі з А. Ніковським, 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. Причому цих 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» (артикул 15)¹.

Складовою частиною скарбниці національної конституційної думки вважають і проект Конституції професора О. Ейхельмана (1921). Він ґрунтується на принципі народного суверенітету, що реалізується шляхом референдуму народу, тобто безпосереднього народного голосування та вирішення конституційних питань і проблем державного управління. Цей проект Основного державного закону значно ширший і докладніший порівняно з європейськими та американськими конституційними хартіями, є найбільш конкретизованим документом конституційного характеру в українській політико-правовій думці². Визначними положеннями цього проекту в аспекті залучення громадян до участі у здійсненні державної влади є: «держава існує і функціонує для людей, що в ній живуть»; державна справа є вищою громадською справою людськості; «весь народ, в міру здібностей кожної одиниці, що входить в його склад, повинен бути допущений до громадсько-державної роботи і повинен брати участь у вирішенню і виконанню громадських і політичних справ та праці в державі». Але віталася не «охлократична нерозсудливість та сваволя натовпу», а навпаки — «панування в державі мусить належати організованому демократичному розумові — серйозній політичній дієздатності»³.

Основними віхами наступної еволюції правового статусу громадян України в політичній сфері є українські радянські конституції. Вони утверджувалися відповідно до Конституцій

¹ Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — С. 131.

² Там же. — С. 124.

³ Там же. — С. 161–162.

СРСР та РРФСР 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, ухвалена Президією III Всеукраїнського з'їзду Рад у Харкові 10–14 березня 1919 р. Цей Основний Закон, як і Конституція РРФСР 1918 р., ґрунтувався на марксистсько-ленінському вченні про соціалістичну революцію та диктатуру пролетаріату. Тому він був більше політичним, ніж правовим документом. 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 правами («свободою живого і друкованого слова, зборів і спілок»), позбавлялися цих прав «пануючий клас і спільні з ними по своїй політичній позиції громадські групи»¹.

До Конституції окремим розділом включалася Декларація прав і обов'язків працюючого і експлуатованого народу України, тобто пристосований до УСРР текст Декларації прав трудящого і експлуатованого народу, затвердженої ВЦВК і III Всеросійським з'їздом Рад у січні 1918 р. Згідно з цим розділом працюючим масам надавалися всі права і можливості у сфері громадського і політичного життя, включаючи свободу висловлення думок, свободу зборів і спілок. Виходячи з солідарності працюючих всіх націй, надавалися всі політичні права українських громадян і «працюючим чужинцям, що живуть на території Української Республіки і належать до робітничої класи, або до селянства, що не визискує чужої праці», і позбавлялися політичних прав «окремі особи і окремі групи, які користуються цими правами на шкоду соціалістичної революції»².

Після утворення СРСР та прийняття першої Конституції Радянського Союзу (1924) 15 травня 1929 р. XI Всеукраїн-

¹ Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — С. 175.

² Там же. — 181.

ський з'їзд Рад затвердив нову Конституцію УСРР, в основу якої було покладено Конституцію СРСР та Конституцію РРФСР. І хоча статті цієї Конституції мали здебільшого декларативний характер, вони становлять історико-правовий інтерес. Розділом I Конституції «Засади» стала децю перероблена Декларація прав і обов'язків працюючого і експлуатованого народу (з Конституції УСРР 1919 р.). Права і свободи людини проголошувалися, як і раніше, лише для працюючого класу. Визначалося, що «вся влада в межах УСРР належить Радам робітничих, селянських і червоноармійських депутатів»¹, а не народові, як це визначалося в інших радянських конституціях і вказується у конституціях сучасних.

Крім того, зазначалося, що УСРР забезпечує політичні права для «трудящих мас» і цілком позбавляє цих прав «експлуаторські класи». Тобто людина мала певний набір прав і обов'язків тільки на підставі належності до класу «трудящих». При цьому надавалися всі політичні права «чужоземцям, що перебувають на території УСРР для трудових занять і належать до робітничої класи, а також до селянства, яке не вживає найманої праці». Для трудящих проголошувалося забезпечення «дійсної волі виявлення своїх думок», «дійсної волі зібрань» і «дійсної свободи спілок»². Згідно з розділом III цієї Конституції «Про виборчі права» право обирати й бути обраним до Рад мали громадяни УСРР, яким до дня виборів виповнилося 18 років, але ніяк не особи, що «вживають найманої праці з метою одержання зиску» або живуть «з нетрудового прибутку», духівництво, службовці й агенти колишньої поліції тощо³.

Дія Конституції УСРР 1929 р. припинялася з прийняттям Конституції УРСР від 30 січня 1937 р., затвердженої Надзвичайним XIV Всеукраїнським з'їздом Рад. Зразком для її розробки стала Конституція СРСР 1936 р. Перед прийняттям обидві ці Конституції були винесені на «всенародне обговорення». Ніби активно воно відбувалося й на території України, але «у підсумку все звелось до загального схва-

¹ Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність (До 10-ї річниці незалежності України і 5-ї річниці Конституції України): Зб. / Відп. ред. Ю. С. Шемшученко. — К.: ІДП НАН України, 2001. — С. 83.

² Там же. — С. 84–85.

³ Там же. — С. 100.

лення проекту Конституції. В умовах 30-х років мало хто б намагався критикувати цей проект, який навіть не містив реальних гарантій захисту прав людини»¹. У статті 3 цієї Конституції проголошувалося, що вся влада в УРСР належить трудящим міста й села в особі Рад депутатів трудящих. Згідно зі ст. 19 до відання УРСР в особі її найвищих органів державної влади та органів державного управління належала, окрім інших повноважень, і охорона державного ладу і прав громадян².

Про розстановку пріоритетів у Конституції УРСР 1937 р. можна судити вже з її структури: із 13 розділів у ній спочатку розташовані розділи про суспільний, державний устрій, органи державної влади і управління, місцеві органи державної влади, бюджет, суд і прокуратуру, і лише у X розділі закріплені основні права і обов'язки громадян. В середині ж X розділу спочатку закріплювалися права: на працю, на відпочинок, на матеріальне забезпечення по старості, на освіту, принцип рівноправності, свобода совісті, а тільки потім — політичні права. Стосовно останніх визначалося, що громадянам УРСР законом гарантуються свободи: слова, друку, зборів і мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 124). Тобто йшлося про свободи, реалізувати які було неможливо в умовах тоталітарної системи.

Згідно зі ст. 125 цієї Конституції, з метою розвитку організаційної самодіяльності й політичної активності народних мас громадянам УРСР мало забезпечуватися право об'єднання в громадські організації: професійні спілки, кооперативні об'єднання, організації молоді, спортивні й оборонні організації, культурні, технічні й наукові товариства, а найбільш активні та свідомі громадяни з лав робітничого класу та інших верств трудящих (пізніше, при внесенні змін до Конституції, було додано: «добровільно»³) об'єднуються в Комуністичну партію, яка являє собою ке-

¹ Історія держави і права України: У 2 ч. / За ред. А. Й. Рогожина. — Ч. 2. — С. 225.

² Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність: Зб. / Відп. ред. Ю. С. Шемшученко. — С. 104, 107.

³ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки із змінами і доповненнями, прийнятими на III і IV сесіях Верховної Ради Української РСР четвертого скликання. — К.: Вид. Верхов. Ради УРСР, 1957. — С. 47.

рівне ядро всіх організацій трудящих, як громадських, так і державних¹. З останнього положення про Компартію як ядро всіх громадських організацій випливає, що вони не могли здійснювати будь-яку діяльність, яка йшла б усупереч із загальним курсом партії, тобто не могли мати будь-якої самостійності та власних, відмінних від загальноприйнятих, ідей і переконань.

Забезпечувати політичні свободи радянських громадян мали не тільки норми X розділу, що безпосередньо закріплював основні права і обов'язки громадян, але також і положення IX розділу про участь народних засідателів у судочинстві, і XI розділу, присвяченого виборчій системі, який фіксував виборчі права громадян, гарантії депутатської діяльності. Так, відповідно до IX розділу про судострій, розгляд справ у всіх судах мав здійснюватися з участю народних засідателів, крім випадків, спеціально передбачених законом (ст. 103), а народні суди мали обиратися громадянами району на основі загального, прямого й рівного виборчого права при таємному голосуванні строком на 3 роки (ст. 108)².

Виборча система, порівняно з Конституцією 1929 р., зазнала суттєвих змін. Конституція УРСР 1937 р. відмовилася від виборів, де робітничий клас мав переваги над селянством, а значна частина населення була позбавлена виборчих прав, від виборів багатоступеневих та відкритих. У XI розділі «Виборча система» зазначалося: вибори депутатів до всіх Рад провадяться виборцями на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні (ст. 133); всі громадяни УРСР, які досягли 18 років, незалежно від расової і національної належності, віросповідання, освітнього цензу, осілості, соціального походження, майнового стану та минулої діяльності, мають право брати участь у виборах депутатів і бути обраними, за винятком божевільних і осіб, засуджених судом з позбавленням виборчих прав (ст. 134); «право виставлення кандидатів» закріплювалося за громадськими організаціями й товариствами трудящих: комуністичними партійними органі-

¹ Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність: Зб. / Відп. ред. Ю. С. Шемшученко. — С. 126–127.

² Там же. — С. 123–124.

заціями, професійними спілками, кооперативами, організаціями молоді, культурними товариствами (ст. 141)¹.

Таким чином, порівняно з сучасним виборчим законодавством був закріплений досить широкий перелік суб'єктів висунення кандидатів у депутати. Але в умовах безальтернативних виборів, коли у виборчому окрузі балотувався лише один кандидат, який висувався партійним керівництвом, це навряд чи сприяло збільшенню впливу виборців на хід виборчого процесу.

Конституція УРСР 1937 р. закріплювала обов'язок кожного депутата звітувати перед виборцями у своїй роботі та у роботі Ради депутатів трудящих, а також можливість відкликання депутата в будь-який час за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку (ст. 142)².

Конституція СРСР 1936 р., а відповідно і Конституція УРСР 1937 р. 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 тоталітаризму і масових репресій. Обидві Конституції «мали демагогічний характер і були ніби поза часом і простором», Основний Закон УРСР «за формою був демократичним, але повністю відірваним від реального життя»³. Стосовно конституційного статусу особи Конституція СРСР 1936 р., хоча і запроваджувала поняття «громадянин», виходила, проте, з того, що джерелом прав особи був не сам громадянин, а держава⁴. Конституція УРСР 1937 р. не забезпечувала втілення в життя багатьох своїх положень, реальна суспільно-політична практика перекреслювала її демократичність.

Конституція УРСР 1937 р. (як і Конституція СРСР 1936 р.) не формулює права на участь громадян в управлінні суспільством і державою як окреме право. Воно «завжди існувало у вигляді окремих елементів у радянському конституційному і поточному законодавстві стосовно певних галузей і сфер управління. У цілісному ж вигляді це право

¹ Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність: Зб. / Відп. ред. Ю. С. Шемшученко. — С. 128–130.

² Там же. — С. 130.

³ Історія держави і права України: У 2 ч. / За ред. А. Й. Рогожина. — Ч. 2. — С. 226.

⁴ Див.: Ковлер А. И. Антропология права: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. — С. 344.

було скоріше домаганням загальнополітичного характеру, існувало як фактичний соціальний стан»¹. Під час дії цих Конституцій науковці Л. Д. Воеводін, Ю. О. Тихомиров, певною мірою випередивши час, зазначали, що закріплений у ст. 3 Конституції СРСР принцип участі народу у здійсненні державної влади породжує таке суб'єктивне право громадян, як право на участь у державному управлінні², і відносили це право до основних прав громадян. Але воно розглядалося разом з обов'язками додержуватися Конституції, виконувати закони, захищати Вітчизну і служити у Збройних силах³.

Уперше в історії радянського конституційного законодавства право громадян на участь в управлінні державними і громадськими справами як окреме конституційне право було сформульоване в Основному Законі СРСР 1977 р. Закріплення цього права свідчило про деяке (принаймні формальне) підвищення ролі суб'єктивного фактора в регулюванні політичних прав громадян. Включенню його до тексту Основного Закону передувала наукова розробка питання про необхідність розширення кола конституційних прав громадян⁴. На конституційне закріплення цього права вплинула й ратифікація Президією Верховної Ради СРСР у 1973 р. Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966). Щоправда, цей Пакт був ратифікований без Факультативного протоколу, який надавав громадянам держави, що його ратифікувала, право звертатися до міжнародних органів захисту прав людини — тоді в СРСР це вважалося втручанням у внутрішні справи держави.

У кожній з 15 союзних республік, які становили СРСР, була своя Конституція, що відповідала Конституції СРСР та мала враховувати особливості республіки. Але вважало-

¹ Речицкий В. В. Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами: Дис... канд. юрид. наук. — Х., 1982. — С. 49.

² Див.: Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе. — М.: Юрид. лит., 1968. — С. 49.

³ Див.: Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1972. — С. 277.

⁴ Див., напр.: Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. — С. 80–85; Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений). — М.: Наука, 1974. — С. 181.

ся, що конституційний статус громадянина не мав аспектів, які б підлягали тільки республіканському регулюванню. Тому Конституція УРСР у положеннях, що стосуються участі громадян в управлінні державними справами, майже повністю й дослівно відтворює статті основної радянської Конституції.

Четверту українську радянську Конституцію було прийнято 20 квітня 1978 р. на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради УРСР¹. Зберігши ідейно єдиний підхід із попередніми радянськими конституціями, цей Основний Закон продовжив відтворення радянської концепції народовладдя: «вся влада в УРСР належить народові»; «народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу УРСР» (ст. 2). Але Конституція УРСР 1978 р. збагатила попередній досвід конституційного розвитку новим змістом, приділивши велику увагу не закріпленому раніше праву участі громадян в управлінні державними справами. Основний Закон УРСР 1978 р. не відтворив лише закріпленого преамбулою Конституції СРСР 1977 р. загального принципу, згідно з яким політична система соціалістичного суспільства «забезпечує ефективне управління всіма суспільними справами, все більш активну участь трудящих у державному житті»². Всі інші окремі аспекти участі в управлінні регулюються статтями обох Конституцій ідентично.

Узагальнюючими щодо участі громадян в управлінні державними справами є положення ст. 9 Конституції УРСР про основний напрямок розвитку політичної системи радянського суспільства — подальший розвиток соціалістичної демократії: дедалі ширшу участь громадян в управлінні справами держави і суспільства, вдосконалення державного апарату, підвищення активності громадських організацій, посилення народного контролю, зміцнення правової основи державного і суспільного життя, розширення гласності, постійне врахування громадської думки. Завдання перших років Радянської влади — залучити трудящих до

¹ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р. — К.: Політвидав України, 1979. — 69 с.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. — М.: Юрид. лит., 1978. — С. 16.

роботи Рад — замінювалося завданням масової участі в управлінні державою.

Щодо участі громадян в управлінні більш конкретизованим є положення ст. 46 Конституції, яка закріплювала 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. З останніх положень випливає, що пріоритет віддавався колективним формам здійснення зазначеного права на відміну від індивідуалізму «буржуазних суспільств», оскільки соціальною цінністю визнавалася соціальна однорідність суспільства, на протилежність сучасній цінності індивідуальності особистості.

Усі інші положення, що стосуються політичної участі, конкретизують, розвивають і доповнюють статті 9 і 46 Конституції УРСР 1978 р. Йдеться про такі положення: щодо всенародного обговорення і референдуму (ст. 5); що профспілки, комсомол, кооперативні та інші громадські організації беруть участь в управлінні державними і громадськими справами, у вирішенні політичних, господарських і соціально-культурних питань (ст. 7); трудові колективи беруть участь в обговоренні і вирішенні державних і громадських справ (ст. 8); про народний контроль (ст. 81); про регулярну підзвітність виконавчих і розпорядчих органів перед населенням та про широке залучення громадян до участі в їх роботі (ст. 83); про обов'язок виконкомів місцевих Рад звітувати на зборах трудових колективів та за місцем проживання громадян (ст. 132).

Зі структури глави 6 (Основні права, свободи і обов'язки громадян Української РСР) II розділу «Держава і особа» Конституції УРСР 1978 р. знову ж таки можна зробити висновки про пріоритети радянської держави: спочатку закріплені економічні, соціальні, культурні права і лише наприкінці — перед обов'язками — політичні права радянських громадян. Основними у конституційному статусі

особи вважалися, насамперед, право на працю, на відпочинок, на освіту, а політичні права мали здійснюватися тільки у суворо визначених організаційних формах і відповідно до загального курсу КПРС. Політичні права широко декларувалися, але насправді їх здійснення було жорстко регламентовано.

У цілому ця Конституція розширює межі конституційного регулювання політичних прав громадян. Це виражалося, по-перше, у перенесенні положень взагалі про права і свободи із завершальної в початкову частину конституційного тексту; по-друге, у збільшенні кількості статей, що регулювали питання політичної участі громадян, закріпленні нових конституційно-правових інститутів. Зокрема, вперше закріплювалися інститути всенародного обговорення і референдуму (ст. 5), право вносити в державні органи і громадські організації пропозиції щодо поліпшення їх діяльності, критикувати недоліки в роботі (ст. 47).

У Конституції УРСР 1978 р. значна увага приділялася трудовим колективам. Крім участі у плануванні виробництва, у вирішенні питань управління підприємствами й установами, їм надавалося право брати участь в обговоренні та вирішенні державних і громадських справ (ст. 8). Це право могло реалізовуватися шляхом висунення кандидатів і постановки питання про відкликання депутатів і суддів, заслуховування їхніх звітів, участі в судочинстві, охороні громадського порядку. Заохочувалася ініціатива трудових колективів — на відміну від тенденцій сучасного конституційного законодавства, насамперед виборчого, яке йде шляхом їх деполітизації (зокрема вони позбавлені права висувати кандидатів у народні депутати, на пост Президента України). Це пояснюється наявністю в їх структурі чітких відносин влади та підлеглості, що може виступати знаряддям певного тиску на волевиявлення громадян — членів трудового колективу.

Право громадян на участь в управлінні державними і громадськими справами за Конституцією УРСР 1978 р. було невід'ємним від діяльності громадських організацій, які «сприяють розвиткові політичної активності і самодіяльності, задоволенню їх різноманітних інтересів» (ст. 49). Йшлося про профспілки, комсомол, кооперативні та інші громадські організації, які згідно зі ст. 7 брали участь в управлінні державними і громадськими справами, у вирі-

шенні політичних, господарських і соціально-культурних питань. Зазначимо, що цю діяльність вони могли здійснювати лише під керівним і спрямовуючим впливом ядра політичної системи, державних і громадських організацій — Комуністичної партії (ст. 6 Конституції).

Досліджуване право забезпечувалося також можливістю обирати і бути обраним до представницьких органів державної влади — Рад народних депутатів, а також до інших виборних державних органів: зокрема судді та народні засідателі також обиралися громадянами.

Так, в аспекті участі громадян в управлінні державними справами важливими є положення 10-ї глави Конституції УРСР 1978 р. «Виборча система», в якій зазначалося: вибори депутатів до всіх Рад народних депутатів мали проводитися на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні (ст. 84); право висування кандидатів у депутати належало організаціям Компартії, профспілок, комсомолу, кооперативним та іншим громадським організаціям, трудовим колективам, а також зборам військовослужбовців по військових частинах. За Конституцією громадянам і громадським організаціям гарантувалося вільне і всебічне обговорення політичних, ділових і особистих якостей кандидатів у депутати, а також право агітації на зборах, у пресі, по телебаченню, радіо (ст. 89); громадянин УРСР не міг, як правило, бути обраний більш як до двох Рад народних депутатів (ст. 92); проведення виборів до Рад забезпечували виборчі комісії, які утворювалися з представників від громадських організацій, трудових колективів і зборів військовослужбовців по військових частинах. Від деяких з цих положень нинішнє українське виборче законодавство відмовилося, інші ж, з певними змінами з урахуванням історико-політичних умов, стали основою сучасного виборчого законодавства України.

Тоді ж були доповнені положення про статус народного депутата: окрім відтворення настанов Конституції УРСР 1937 р. про обов'язок депутата звітувати перед виборцями і право останніх у будь-який час відкликати обранця, який не виправдав довіри виборців, депутати проголошувалися повноважними представниками народу в Радах народних депутатів (ст. 92); виборці отримували право давати накази своїм депутатам, а відповідні Ради народних депутатів повинні були розглядати накази виборців, враховувати їх при

розробленні планів економічного і соціального розвитку і складанні бюджету, організувати виконання наказів та інформувати громадян про їх реалізацію (ст. 91). При цьому депутати всіх рівнів діяли не на постійній основі, а здійснювали свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю (ст. 93).

Однак принцип представництва не обмежувався виборами до Рад усіх рівнів. Залучення громадян до управління державними справами у судовій сфері забезпечувалося закріпленням положення, що всі суди УРСР утворюються на засадах виборності суддів і народних засідателів (ст. 150 Конституції УРСР 1978 р.). Народні судді районних (міських) народних судів мали обиратися громадянами району (міста) на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на п'ять років. Народні засідателі районних (міських) народних судів обиралися на зборах громадян за місцем їх роботи або проживання відкритим голосуванням строком на два з половиною роки. За цією Конституцією судді і народні засідателі є відповідальними перед виборцями або органами, що їх обрали, звітують перед ними й можуть бути відкликані у встановленому законом порядку (кількість відкликаних на практиці, як зазначалося, складала тисячні частки відсотка¹). Народні засідателі при здійсненні правосуддя користувалися всіма правами судді (ст. 152 Основного Закону УРСР 1978 р.). І судді, і народні засідателі вважалися представниками народу. Громадськість брала участь у розгляді судами кримінальних і цивільних справ (як громадські обвинувачі й захисники). Важливу роль відігравали громадські товариські суди.

Таким чином, положення суддів і народних засідателів того часу за процедурами обрання, звітування і відкликання дещо нагадує статус народних депутатів (за винятком різниці в компетенції та у діяльності суддів на постійній основі). Народні ж засідателі певною мірою прирівнювалися за основами правового статусу до суддів. Ці положення становлять правовий інтерес з точки зору декларування такої широкої можливості впливу громадян на здійснення судової влади.

¹ Див., напр.: *Мурашин А. Г.* Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. — К.: Вища шк., 1989. — С. 63.

Прийняття Конституції СРСР 1977 р. та інших радянських конституцій активізувало наукові дослідження щодо участі в управлінні державою і суспільством, які мають і сьогодні велике теоретичне значення. У своїх наукових працях проблем участі громадян в управлінні в різних аспектах торкалися: І. А. Азовкін, Г. В. Барабашев, М. В. Вітрук, В. Є. Гулієв, А. І. Ковлер, В. В. Копейчиков, Б. П. Курашвілі, В. О. Кучинський, Б. М. Лазарєв, О. А. Лукашева, О. Г. Мурашин, О. В. Оболонський, В. В. Речицький, Ф. М. Рудинський, В. В. Смирнов, І. М. Степанов, А. П. Таранов, Ю. О. Тихомиров, Ю. М. Тодика, М. В. Цвік, В. М. Чхіквадзе, В. С. Шевцов, К. Ф. Шеремет та ін. Учені розглядали право брати участь в управлінні державними і громадськими справами як основоположне політичне право громадян, передумову зростання активності громадських організацій і трудових колективів, реалізації принципу залучення мас до державної роботи.

У досліджуваній період як у теорії права, так і в окремих його галузях центром правової сфери продовжувала залишатись держава, а не особа¹. II розділ Конституції СРСР 1977 р. так і називається «Держава і особа». Показовим був теоретичний вислів, згідно з яким «соціалізм забезпечує єдність інтересів суспільства з правильно зрозумілими інтересами кожної особи (а не взагалі з будь-якими особистими інтересами будь-якої людини)», бо «ще не кожна людина у нашому суспільстві правильно розуміє свої інтереси»².

Науковці в той час писали про підвищення соціального статусу і політичної активності особи; вдосконалення інститутів представницької системи; розширення форм безпосередньої демократії; активізацію загальнонародного, суспільного і особистого контролю за професійно-управлінським апаратом³. Проголошувалося, що Радянська держава «кровно» заінтересована у вихованні в масах почуття

¹ Див.: Ковлер А. И. Антропология права: Учебник для вузов. — С. 345, 349.

² Див.: Личность, общество, государство / Отв. ред. В. Ф. Коток, В. С. Тадевосян. — М.: Наука, 1966. — С. 51.

³ Див.: Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. — М.: Политиздат, 1977. — С. 75; Белов Г. А. Общественно-политическая активность как проявление политической культуры // Сов. гос-во и право. — 1984. — № 6. — С. 6; Власенко Н. А. Личность и социалистическое правовое государство: принципы взаимоотношений

«хазяїна країни», відповідальності за всі напрямки розвитку суспільного і державного життя. Як і сьогодні, права розглядалися лише в єдності з обов'язками, насамперед, додержуватися Конституції і законів, поважати права і законні інтереси інших осіб.

Залучення до управління справами суспільства і держави найширших верств трудящих було декларативною політичною програмою Радянської держави. Марксистсько-ленінська ідеологія будувалася на положенні про необхідність систематичного залучення все більшої кількості громадян, а потім і «поголовно» усіх громадян до безпосереднього і «щоденного» несення своєї частки «тягаря» з управління державою. Інше питання, чи реалізовувалося це право на практиці в умовах, коли КПРС була керівною

// Сов. гос-во и право. — 1990. — № 12. — С. 11; *Гулиев В. Е., Рудинский Ф. М.* Социалистическая демократия и личные права. — М.: Юрид. лит., 1984. — С. 24; Конституционные основы народовластия в СССР / Под ред. Б. И. Кожохина, Ю. К. Толстого. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1980. — С. 121; Конституционные основы советской социалистической демократии / Под ред. В. Ф. Маслова, Р. С. Павловского. — Х.: Вища шк., Изд-во при Харьк. гос. ун-те, 1982. — С. 6; Конституционный статус личности в СССР / Ред. кол. Н. В. Витрук, В. А. Масленников, Б. Н. Топорнин. — М.: Юрид. лит., 1980. — С. 64; *Копейчиков В. В.* Права человека: мифы и реальность. — К.: Вища шк., 1987. — С. 50; *Кучинский В. А.* Личность, свобода, право. — М.: Юрид. лит., 1978. — С. 29; Личность, общество, государство / Отв. ред. В. Ф. Коток, В. С. Тадевосян. — М.: Наука, 1966. — С. 51; *Лукашева Е. А.* Право, мораль, личность / Отв. ред. В. М. Чхиквадзе. — М.: Наука, 1986. — С. 181; *Вона же.* Социалистическое право и личность. — М.: Наука, 1987. — С. 109; *Оболонский А. В.* Человек и государственное управление. — М.: Наука, 1987. — С. 110; Права личности в социалистическом обществе / Отв. ред. В. Н. Кудрявцев, М. С. Строгович. — М.: Наука, 1981. — С. 68; Социальная активность личности в условиях развитого социализма / Отв. ред. В. И. Куценко. — К.: Наук. думка, 1983. — С. 247; *Степанов И. М.* Конституция и политика. — М.: Наука, 1984. — С. 162; *Тихомиров Ю. А.* Власть и управление в социалистическом обществе. — С. 18; *Цвик М. В.* Законы создает народ. Об участии масс в законодательной деятельности СССР. — Сталино: Донбасс, 1961. — С. 31; *Чхиквадзе В. М.* Гарантировано Конституцией: Беседы о Конституции СССР. — М.: Мол. гвардия, 1980. — С. 134; *Шевцов В. С.* Советское государство и личность. — М.: Сов. Россия, 1978. — С. 116.

і рушійною силою держави і суспільства, що встановлювалося безпосередньо і в Конституції СРСР, і в Конституції УРСР (ст. 6).

Оцінюючи той період, українські вчені реальними ознаками конституційного ладу (а не конституційного законодавства) того часу називають: узурпацію народного суверенітету партійно-державною бюрократією; регламентацію всіх сфер життя суспільства; монополію однієї партії та ідеології; формальне проголошення і фактичну відсутність прав і свобод людини¹. Насправді народ був відчужений від участі в управлінні державними справами, представницькі органи відтіснив бюрократичний апарат. Механізм реалізації прав громадян був ненадійний або взагалі відсутній².

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 України³ як незалежної суверенної держави, дослідженню положень якої присвячено в Україні вже чимало наукових праць⁴.

¹ Історія українського права / За ред. О. О. Шевченка. — К.: Орлан, 2001. — С. 186.

² Історія держави і права України: У 2 ч. / За ред. А. Й. Рогожина. — Ч. 2. — С. 355.

³ Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁴ Коментар до Конституції України. — К.: Ін-т зак-ва Верховної Ради України, 1996. — 376 с.; Конституція України: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Навч. посібник / Авт.-уклад. М. І. Хавронюк. — 2-е вид., перероб. і доп. — К.: А.С.К., 2003. — 384 с.; Конституція України: Наук.-практ. коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. — Х.: Право; К.: Ін Юре, 2003. — 808 с.; Мучник А. Г. Комментарий к Конституции Украины. — К.: Парламентское изд-во, 2000. — Кн. 1. — 254 с.; Основи демократії: Навч. посіб. / За заг. ред. А. Колодій. — К.: Ай Бі, 2002. — 684 с.; Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. — К.: Ін Юре, 1997. — 52 с.; Семенов В. С., Прагнюк О. Я. Міжнародно-правові аспекти Конституції України. — К.: Ін Юре, 1997. — 32 с.; Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Х.: Факт, 2000. — 608 с.; Він же. Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. — Х.: Факт, 1999. — 320 с.; Тодыка Ю. Н., Тоды-

Теоретики-науковці не дійшли згоди відносно природи Декларації про державний суверенітет України 1990 р., а саме: є вона чинним нормативним актом (і яку юридичну силу має) чи була тимчасовим документом, що вже став історичною пам'яткою. Але, безсумнівно, для утвердження української державності й теоретичних досліджень 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.¹, 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 Ради 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.

Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, укладений 8 червня 1995 р.², став попередником чинної Конституції України 1996 р. Відповідно до Договору народ є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо — шляхом референдумів, так і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування (ст. 2). Таким чином, як і в науці радянського періоду, ви-

ка О. Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. — К.: Ін Юре, 2004. — 368 с.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1990. — № 30. — Ст. 429.

² Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.

бори ще не визначалися формою безпосереднього народовладдя, а відносилися до однієї з форм представництва.

Отже, можна зробити висновок, що на кожному з етапів історичного розвитку України змінювалися як характер і масштаби участі громадян в управлінні, так і ступінь її законодавчої регламентації. Двадцятье 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.

§ 2. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект

У радянській науці державного права політична участь у системі демократії розглядалася переважно у двох аспектах: як політична активність особи та як участь громадян в управлінні. Але вже з 80-х років ХХ ст. розпочався процес багатопланового, комплексного дослідження політичної участі з урахуванням різноманітності її форм. Окрім участі в управлінні (у державному управлінні), почали виділяти такі форми політичної участі, як участь у створенні, реалізації та охороні законів; у судочинстві; у виборчих та інших політичних кампаніях; у діяльності політичних партій та інших політичних громадських організацій; у сприйнятті та розповсюдженні політичної інформації; у формуванні громадської думки¹. У більшості ж західних країн проблеми участі громадян в управлінні традиційно досліджують-

¹ Див.: *Клюев А. В.* Особенности развития политической активности граждан при социализме // Политические институты и процессы: Ежегодник. — 1985 / Гл. ред. Д. А. Керимов. — М.: Наука, 1986. — С. 124, 125; *Ковлер А. И., Смирнов В. В.* Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. — С. 8; Конституционный статус личности в СССР / Ред. кол. Н. В. Витрук, В. А. Масленников, Б. Н. Топорнин. — С. 162; *Копейчиков В. В.* Права человека: мифы и реальность. — С. 54; *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. — М.: Юрид. лит., 1988. — С. 36; *Мурашин А. Г.* Непосред-

ся у межах політології, де політична участь розглядається як один із показників якісних особливостей сучасних політичних систем.

При нинішньому прагненні України до демократизації політичного життя важливим є дослідження проблеми щодо учасників здійснення влади і самого поняття участі громадян в управлінні державними справами. Теоретично це питання розроблене недостатньо. Зокрема, право участі в управлінні державними справами здебільшого розглядалося через інші політичні права, а не як таке, що має окреме значення, і частково проаналізовано стосовно виборчих та інших політичних процесів, діяльності політичних партій, політичної інформації, громадської думки, але тим помітніша недостатня розробленість узагальнюючої концепції.

На рівні дисертаційного дослідження питання права громадян брати участь в управлінні державними справами було розглянуто В. В. Речицьким у 1982 р.¹, але сьогодні необхідне дослідження з урахуванням нових чинників, політико-правових реалій, які зумовлені тим, що Україна є незалежною, суверенною державою. Новими є і конституційне законодавство, і суспільно-політичний устрій держави. Відповідне конституційно-правове дослідження про-

ственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. — С. 27; *Новоселов В. И.* Участие граждан в управлении государственными и общественными делами. — М.: Знание, 1985. — С. 16–47; *Оболонский А. В.* Человек и государственное управление. — С. 126; Социальная активность личности в условиях развитого социализма / Отв. ред В. И. Куценко. — С. 247–248; *Тихомиров Ю. А.* Проблемы активизации политических институтов // Сов. гос-во и право. — 1986. — № 6. — С. 20; *Він же.* Социализм и политическая деятельность. — М.: Сов. Россия, 1984. — С. 126–129; *Він же.* Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). — С. 137–138; *Цвик М. В.* Теория социалистической демократии (Государственно-правовые аспекты). — К.: Вища шк., 1986. — С. 23; *Чудakov М. Ф.* Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной (прямой) демократии в СССР; Дис... канд. юрид. наук. — Минск, 1982. — С. 67–68.

¹ Див.: *Речицкий В. В.* Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами: Дис... канд. юрид. наук. — Х., 1982. — 211 с.

ведене і в Російській Федерації¹. Але його висновки не безперечні, не всі аспекти розглядуваної проблеми висвітлені, крім того, слід враховувати, що в конституційно-правовому законодавстві щодо політичних прав в Україні є суттєві відмінності. Особливе значення для РФ має такий фактор, як федеративний устрій.

В юридичній науці за радянських часів при аналізі проблеми участі громадян в управлінні державними справами здебільшого ототожнювалися поняття «участь в управлінні державними справами» та «участь у державному управлінні», і дослідження присвячувалися саме останньому. Так, більшість учених у своїх працях або вживали ці два поняття як взаємозамінні (Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, Г. Х. Шахназаров)², або зазначали умовність їх розмежування (Ф. А. Батурич)³. Поняття участі в управлінні вивчалось здебільшого в адміністративно-правовому аспекті, в державному механізмі переважали функції виконавчих та розпорядчих органів, чим і пояснюється таке ототожнення. Питання участі громадян та спільнот в управлінні часто розглядалось з точки зору теорії самоуправління, насамперед збігу суб'єктів і об'єктів управління. Співвідношення держави і особи зводилося до проблеми взаємодій, прямого і зворотного зв'язку між тими, хто управляє («видима корпорація особливого прошарку людей») і тими, ким управляють⁴.

При цьому вчені, розрізняючи «широке» і «вузьке» розуміння поняття «державне управління», наділяли їх різ-

¹ Див.: *Кондратьев С. А.* Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства: Дис... канд. юрид. наук. — М., 1999. — 143 с.

² Див.: *Козлов Ю. М.* Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении. — М.: Изд-во МГУ, 1962. — С. 27; *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. — С. 37; *Шахназаров Г. Х.* Социалистическая демократия. Некоторые вопросы теории. — М.: Политиздат, 1972. — С. 132.

³ Див.: *Батурич Ф. А.* Социальная активность трудящихся: сущность и управление. — Новосибирск: Наука, 1984. — С. 124.

⁴ Див., напр.: *Патюлин В. А.* Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений). — С. 21; *Шахназаров Г. Х.* Социалистическая демократия. Некоторые вопросы теории. — С. 64.

ним змістом. Так, Ю. М. Козлов розмежовував поняття «управління державою» та «державне управління» таким чином: перше розумілося як управління в широкому аспекті, яким охоплюється діяльність усіх державних органів і недержавних організацій; у вузькому аспекті державне управління визначалося як діяльність органів виконавчої влади¹.

О. В. Оболонський стверджував, що в основі широкого розуміння державного управління лежить трактування його не лише як впливу «зверху — вниз» (тобто як керівництва), але як багатоманітної системи соціальних взаємодій, у ході яких відбувається узгодження різних суспільних інтересів, а вплив «знизу — нагору» (тобто тих, ким управляють, на тих, хто управляє) є невід'ємним компонентом дійсно демократичних суспільних відносин. Таким чином, за визначенням вченого, широке розуміння управління, окрім так званого впливу «зверху — вниз», включає ще два типи впливу — «знизу — нагору», тобто демократичні механізми, які впливають як на вибір управлінської стратегії, так і на конкретні управлінські рішення, на їх запровадження у життя, а деколи, в кінцевому підсумку, й на їх долю; та взаємодії «внизу», тобто в середовищі тих, ким управляють, у ході якої виробляються вектори для впливу «нагору»². О. В. Оболонський зазначав, що для осіб, які знаходяться за межами державного апарату, є два основних мотииви поведінки відносно державного управління: виконання норм і приписів та участь в управлінні. Остання в моральному плані трансформується через категорії: активність, діяльне ставлення, ініціативність, самоактуалізація, зацікавленість, конструктивна діяльність, соціально активна особистість³.

Б. П. Курашвілі визначав термін «державне управління» в широкому сенсі як регулюючу діяльність держави в цілому, всього державного механізму. Цим терміном позначається діяльність всього державного апарату з регулювання

¹ Див.: Козлов Ю. М. Соотношение государственного и общественного управления в СССР. — М.: Юрид. лит., 1966. — С. 11, 16–17.

² Оболонский А. В. Человек и государственное управление. — С. 14–15.

³ Там же. — С. 126–129.

суспільних відносин, з управління як суспільними, так і власними справами держави. Умовне ж (вузьке) розуміння державного управління він зводив до однієї лише адміністративної діяльності або діяльності виконавчо-розпорядчих органів держави. Вчений констатував, що умовне (вузьке) розуміння не прийнято суспільною наукою в цілому, але використовувалося в теорії радянського адміністративного права та інших юридичних дисциплін¹.

Прихильником широкого розуміння досліджуваного терміну є Ю. О. Тихомиров, який зазначає, що державне управління здійснюється державою як цілісним суб'єктом управління державними справами, а не тільки управління як діяльність його виконавчо-розпорядчих органів². Управління ж державою розуміється не в буквальному смислі, а насамперед як управління справами держави, адже останнє є в кінцевому підсумку організацією влади, управління. Йдеться про управління справами, покладеними на державу. Природно, що у цьому процесі провідну роль відіграє державний апарат, але певну участь у виконанні державних завдань беруть і громадські організації³. У демократичній державі громадянин є й об'єктом владних впливів, і суб'єктом їх вироблення і здійснення. Перебільшення першої «публічної властивості» громадянина і применшення другої, яке часто трапляється на практиці, послаблює гуманістичний та асоціативний потенціал влади й управління. Форми самоврядування стають декоративними. Тому такою важливою є природа і канали політичної участі⁴.

У сучасній юридичній науці поняття «управління державними справами» та «державне управління» розмежовуються по-іншому, що зумовлено кардинальними змінами, які відбулися на пострадянському просторі. Сьогодні прийнято розподіляти соціальне управління на громадське, яке

¹ Див.: *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления. — М.: Наука, 1987. — С. 89–91, 99.

² Див.: *Тихомиров Ю. А.* Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). — С. 14–15.

³ *Він же.* Власть и управление в социалистическом обществе. — С. 19.

⁴ *Він же.* Публичное право: Учебник. — М.: БЕК, 1995. — С. 127.

здійснюється органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, іншими недержавними організаціями, та державне, під яким розуміється специфічний вид державної діяльності — виконавча діяльність, функціонування якої пов'язане з формуванням особливої правової галузі — адміністративного права. «Державне управління» як адміністративно-правове поняття — це певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер, йому властиві всі основні ознаки виконавчої влади, і домінуючим у його правовому регулюванні є адміністративне право¹. Тому участь у державному управлінні необхідно розуміти як активність громадян з метою впливу тільки на сферу виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного апарату.

Поняття ж «управління державними справами» є набагато ширшим та уособлює поняття «державне управління» в широкому розумінні як «державну діяльність із упорядкування суспільних відносин, яка включає різні її сфери: законодавчу, виконавчо-розпорядчу діяльність та правосуддя»². Тобто державне управління — складова частина управління державними справами, останнє поняття є більш широким і узагальнюючим. Управління державними справами здійснюється державними органами всіх гілок влади, у тому числі тих, що не входять у загальновизнаний тріумвірат «законодавча — виконавча — судова» (тобто Президентом України, прокуратурою, Конституційним Судом України тощо), у ньому беруть участь громадяни та їх об'єднання. Таке широке тлумачення управління державними справами близьке суспільним наукам. Саме в

¹ Див.: *Авер'янов В. Б.* Державне управління // Юридична енциклопедія: У 6 т. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т.2. — 1999. — С.119–120; *Бойко І. В.* Правовий статус громадян у сфері виконавчої влади: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2000. — С. 10; *Гурне Б.* Державне управління: Пер. з франц. — К.: Основи, 1993. — С. 116; *Козлов Ю. М.* Соотношение государственного и общественного управления в СССР. — С. 17; *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления. — С. 90; *Ханай Г.* Социалистическое право и личность: Пер. с нем. — М.: Прогресс, 1971. — С. 220.

² Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права: Учеб. пособие / Рук. авт. кол. Н. И. Панов. — Х., 1993. — С. 146.

такому розумінні це явище становить інтерес для науки конституційного права.

Викладене розмежування понять «управління державними справами» та «державне управління» має наслідком залежність: із зафіксованого у ст. 38 Конституції України права брати участь в управлінні державними справами походить одне з найважливіших у галузі адміністративного права суб'єктивних прав громадян — право брати участь у державному управлінні. Останнє право вужче за конституційне право на участь в управлінні, «поглинається» ним, а реалізуються вони у тісному взаємозв'язку і єдності.

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 Федерації¹ (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.

Громадяни України можуть брати участь в управлінні державними справами як безпосередньо (на виборах, референдумах тощо), так і через своїх представників. Важливо розрізняти ці дві форми громадянської участі. Так, у працях західних учених політична участь часто асоціюється виключно з прямою демократією (наприклад, Дж. Сарторі розрізняв два типи демократії: пряма демократія, тобто демократія як участь, і непрямая, тобто представницька демократія²). Вони вказують на «партисипативну» (від англ. participation — участь) настанову, тобто настанову на самостійну, не відчужувану на користь будь-яких представників участь у прийнятті державно значущих рішень. На думку автора цього дослідження, розгляд проблеми участі громадян в управлінні державними справами у всій різноманітності її форм дозволяє більш широко тлумачити це поняття.

У радянській правовій науці державного права вибори, наприклад, здебільшого не вказувалися серед форм безпо-

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собрание кодексов Российской Федерации. Офиц. тексты: В 2 т. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. — Т.1. — С. 1-47.

² Див.: Ковлер А. И., Смирнов В. В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. — С. 8-9.

середньої демократії поряд з референдумами, всенародними обговореннями, народними зборами. Вибори відносили до представницької демократії, оскільки, як вважалося, на них виборці не приймають безпосередньо рішення, а лише обирають представників для їх прийняття¹. Але вже наприкінці 80-х років О. Г. Мурашин зазначав, що такі інститути, як вибори, звіти депутатів перед виборцями, пов'язані з народним представництвом, але належать до інститутів безпосередньої демократії, оскільки в усіх згаданих випадках громадяни самі безпосередньо формують представницькі органи і прямо впливають на їх роботу. У конституційному ж значенні представницьку демократію виражають органи державної влади². Саме така точка зору є загально-визнаною сьогодні в конституційно-правовій теорії.

У сучасній науці конституційного права представниками народу звичайно вважають народних депутатів України, що виходить зі статусу Верховної Ради України як єдиного законодавчого і представницького органу всього народу. Але народні депутати — представники народу лише в законодавчій гілці влади. Установча ж влада українського народу, як зазначає Ю. М. Тодика, «є джерелом і основою співробітництва розподілених державних влад... Усі гілки державної влади походять від установчої влади народу»³. Таким чином, у найбільш широкому аспекті, з точки зору участі громадян в управлінні всіма державними справами, можна говорити про представництво громадян в органах усіх гілок державної влади.

Зокрема, представництво громадян України в органах виконавчої влади реалізується за допомогою рівного права доступу громадян до державної служби. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р.⁴, державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та

¹ Див., напр.: *Тихомиров Ю. А.* Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). — С. 161.

² Див.: *Мурашин А. Г.* Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. — С. 42.

³ *Тодика Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. — С. 101.

⁴ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Щодо судової влади, то відповідно до Конституції України народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних (ч. 4 ст. 124). Правосуддя здійснюють професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні (ст. 127). Судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних (ч. 2 ст. 129). Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 р.¹ (зі змінами і доповненнями), судді та залучені у визначених законом випадках для здійснення правосуддя представники народу є носіями судової влади в Україні, які здійснюють правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої влади. Під «представниками народу» тут мають на увазі народних засідателів та присяжних, які під час виконання своїх обов'язків у суді «тимчасово здійснюють функції представників влади в силу спеціального повноваження, передбаченого процесуальним законодавством»².

Стосовно участі громадян в управлінні через представників привертає увагу також твердження, що безпосередня участь громадян в управлінні справами держави здійснюється не тільки через їх волевиявлення на виборах, референдумах, але й шляхом особистої участі в роботі органів законодавчої, виконавчої або судової влади³. На практиці

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 56.

² Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України: У 2 ч. / Під заг. ред. М. О. Потебенька, В. Г. Гончаренка. — К.: Форум, 2001. — Ч. 2: Особлива частина. — С. 734.

³ Див., напр.: *Букач В. В.* Поняття конституційних політичних прав та свобод // *Держава і право: Зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки.* — К.: ІДП НАН України, 2001. — Вип. 10. — С. 190; *Козлов Ю. М.* Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении. — С. 73; *Кондратьев С. А.* Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства. — С. 10; *Михалева Н. А.* Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пособие. — М.: Юристъ, 1999. — С. 172; *Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е. А. Лукашева.* — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. — С. 153.

дуже важко відокремити суб'єктів здійснення управління державою та суб'єктів участі в управлінні державними справами через досить умовну межу між здійсненням управління та участю у його здійсненні.

Державний апарат — це сукупність органів, за допомогою яких практично здійснюється державна влада, включаючи законодавчу, виконавчу, судову¹. Працівники державного апарату фактично здійснюють функції органів відповідної гілки влади, надають руху механізму держави. При розгляді ж питання про конституційну участь громадян в управлінні державними справами мова йде про правове положення громадянина, тобто особи, яка не є представником держави, не наділена владними повноваженнями. Як зазначає у своєму дослідженні з цього питання М. П. Чудаков, особа, яка не є постійним професійним працівником державної влади або управління або особою, обраною у представницькі органи, може брати участь в управлінні справами держави і суспільства практично тільки через різні форми безпосередньої демократії².

Проблему розрізнення «участі в управлінні державними справами» та «здійснення управління державою» необхідно розглядати також в аспекті розмежування таких суб'єктів, як «народ» та окремий «громадянин». Ю. О. Тихомиров зазначає, що терміном «участь» неможливо позначити діяльність народу, якому належить влада. Він може застосовуватися для характеристики участі громадян в управлінні³. Цю точку зору розвиває К. І. Козлова, стверджуючи, що громадяни, асоційовані у народ, здійснюють владу. Кожний громадянин як такий бере участь у здійсненні влади. Право брати участь в управлінні державними справами адресовано кожному громадянину, а не політично організованій сукупності громадян, асоційованих як народ, адже народ не бере участі в управлінні, а здійснює владу, є

¹ Авер'янов В. Б. Державний апарат // Юридична енциклопедія: У 6 т. — Т. 2. — С. 121.

² Див.: Чудаков М. Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной (прямой) демократии в СРСР. — С. 67.

³ Див.: Тихомиров Ю. А. Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). — С. 32.

суб'єктом цієї влади¹. Громадяни беруть участь в управлінні державними справами через різні форми, серед яких суттєве значення мають не тільки колективні форми участі в управлінні, а й індивідуальні.

У статті 5 Конституції України проголошено, що єдиним джерелом влади в Україні є народ. Але що являє собою «народ»? У літературі в широкому розумінні народ визначається як все населення певної держави, у вузькому — як лише виборчий корпус. В історичному матеріалізмі під народом розуміється соціальна спільнота, клас, творець історії². Для традиційного суспільства характерне поняття народу як надособистісної спільноти, яка має історичну пам'ять і колективну свідомість; в народі кожне покоління пов'язане відносинами відповідальності і з пращурами, і з нащадками. Сьогодні ж на Заході розуміння поняття «народ» змінюється і визначається як сукупність громадян або спільність індивідів. Будучи неподільними, вони поєднуються в народ через громадянське суспільство³. Отже, у сучасному баченні влада народу — це влада не абстрактної спільноти, а залучення до її здійснення кожного громадянина.

Інколи висувається теза щодо спірності конституційного формулювання про здійснення влади народом внаслідок абстрактності самого поняття: народ взагалі ніяк не реалізує свою владу, адже це — конкретні дії, які не може здійснювати народ як абстрактна теоретична конструкція. У конкретних же правовідносинах з приводу безпосереднього здійснення державної влади беруть участь окремі громадяни та їх групи. При цьому громадянин є первинним суб'єктом як стосовно політичних партій, так і відносно самої держави⁴. Вважаємо, що такі твердження не суперечать

¹ Див.: *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2003. — С. 268.

² Див.: *Бутенко А. П.* Народ // Большая Советская Энциклопедия: В 30 т. / Гл. ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. — М.: Сов. энцикл., 1974. — Т.17. — С. 254.

³ Див.: *Коваленко А.* Большая цель маленькой формулы // Зеркало недели. — 2002. — 9 февраля.

⁴ Див.: *Нестеренко А. В.* Демократия: проблема субъекта // Общественные науки и современность. — 2002. — № 4. — С. 51, 54.

загальновизнаній теорії народовладдя, сутність якої концентровано виражена у ст. 5 Конституції України. Влада, що виходить від народу, здійснюється безпосередньо народом або від його імені органами держави. Але важливо, щоб у прийнятті, а потім і у здійсненні рішень цих органів брали участь громадяни держави, які утворюють (складають) цей народ.

Що стосується суб'єктів здійснення права на участь в управлінні державними справами, то відмінність у розумінні цього політичного права в минулому і сьогодні полягає в тому, що за радянських часів перевага віддавалася ролі колективу, «маси» у його здійсненні. Відповідно ж до сучасної концепції прав людини, вона з її невід'ємними правами «є відправною точкою і кінцевою метою розвитку суспільства, головним орієнтиром прогресу»¹. Тому в сучасній юридичній науці акцент робиться на те, що право брати участь в управлінні державними справами адресовано кожному окремому громадянину, тобто наявним є деякий напрям до індивідуалізації. Але найбільш доцільно, керуючись правилом «золотої середини», конструктивно поєднувати індивідуальні та колективні форми участі громадян в управлінні державними справами.

Провідну роль суб'єктивного фактора в управлінні демократичною державою підтверджують спостереження: якщо суспільна система не замкнута на людський елемент, тобто якщо з природного соціального життя випадає конкретний громадянин суспільства, держави, то система дестабілізується, хоч якою міцною вона виглядала. Іншими словами, свідома політична участь — найнадійніший інститут будь-якої демократії². Політика — надзвичайно складна сфера суспільної життєдіяльності, пов'язана з відносинами між людьми, не може існувати без їх участі. Вона не тільки проводиться в ім'я людей, але й робиться ними³. У світі продовжується переоцінка значення кожного конкретного громадянина для політичної системи демократичного суспільства.

¹ *Тодыка Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. — С. 111.

² Див.: *Ковлер А. И.* Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. — С. 254.

³ Див.: *Топишко А.* Политическое участие как феномен общественной жизни // Политика и время. — 1991. — № 5. — С. 24.

У зв'язку з цим ряд зарубіжних дослідників теорії демократії вважають, що крім тоталітарної демократії можливі і принципово інші типи демократії — ліберальна, або партисипативна демократія, та виступають за розширення каналів ефективного залучення громадян у процес прийняття політичних рішень¹.

Важливо зазначити, що участь громадян в управлінні державними справами має відбуватися на всіх стадіях реалізації державного рішення (законодавчого, виконавчого чи судового): на стадії його ініціювання і розробки (всенародне обговорення, народна законодавча ініціатива, звернення громадян), прийняття (референдум, участь народних засідателів у здійсненні правосуддя), здійснення (вважається, що ймовірність виконання громадянами державних рішень, законів є вищою, якщо вони прийняті з їх участю) та громадський контроль за втіленням державних рішень.

Зокрема, у радянській правовій науці розвивалася теорія *громадського контролю*, здійснюваного різноманітними інспекціями, добровільними народними дружинами, громадськими контролерами, що наділялися владними контрольними повноваженнями. Громадський контроль у сучасній юридичній науці розглядається в якісно новому аспекті: він може здійснюватися через засоби масової інформації, політичні партії («корпоративний» контроль партій), громадські організації (рухи, фонди), групи громадян (виборців, споживачів тощо), групи тиску, профспілки, трудові колективи, різноманітні спостережні групи та організації, незалежні громадські експертизи владних рішень, індивідуальний контроль громадян та інші громадські форми². Інколи проявами громадського контролю вважають і вуличні демонстрації, колективні протести.

¹ Див.: *Нестеренко А. В.* Демократія: проблема суб'єкта // *Общественные науки и современность*. — 2002. — № 4. — С. 52-53.

² Див., напр.: *Гаращук В. М.* Загальні риси громадського контролю в державному управлінні // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій.* — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — Вип. 56. — С. 89; *Степаненко В.* Влада і незалежний громадський контроль. Щодо проблем демократичного процесу в Україні // *Віче*. — 2000. — № 6. — С. 17; *Шахов И. Б.* Социальный контроль в правовом государстве // *Проблеми законности: Респ. межведом. науч. сб.* — Х., 1995. — Вып. 29. — С. 12.

«Демократія означає громадський контроль над елітами, а не контроль еліт на громадськість»¹.

Для уникнення термінологічних розбіжностей у подальшому необхідно розмежувати поняття: політична участь, участь в управлінні, політичний вплив, політична активність.

У межах визначення *політичної участі* в широкому розумінні цього терміна А. І. Ковлер розглядав її як залучення окремих громадян та всіх членів суспільства в цілому до процесу функціонування політичної системи суспільства, до вирішення питань, що мають загальний інтерес. За твердженням цього вченого, участь є невід'ємною властивістю не тільки політичної, але й будь-якої керованої (або самоврядної) спільноти. Участь можна кваліфікувати як політичну в тому випадку, коли особистість, група, прошарок, клас залучаються до політико-владних відносин, до процесу прийняття рішень і управління, які мають політичний характер. Політична участь є в ідеалі найнадійнішим демократичним інститутом, який забезпечує одну з основних функцій будь-якої політичної системи — виявлення, формування і вираження суспільних інтересів².

А. Топішко в найбільш загальному плані називає політичною участю залучення громадян даного суспільства до політичних відносин, які існують всередині його, прояв політичної волі, яка знаходить вираз у конкретних політичних діях, взаємозв'язок зі структурами влади³. У сучасній політології під поняттям «політична участь» розуміють вплив громадян на функціонування політичної системи, формування політичних інститутів і процес вироблення політичних рішень⁴. Американські вчені К. Джанда, Дж. Бері, Дж. Голдман визначають політичну участь як дії окремих гро-

¹ 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. — P. 241.

² Див.: Ковлер А. И., Смирнов В. В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. — С. 12, 188–189.

³ Див.: Топишко А. Политическое участие как феномен общественной жизни // Политика и время. — 1991. — № 5. — С. 23.

⁴ Политология: Учебник / Под ред. М. А. Василика. — М.: Юристъ, 2001. — С. 386.

мадян, за допомогою яких вони прагнуть вплинути на державну владу (уряд) та політику або підтримати їх¹.

У межах політичної системи участь характеризує, в першу чергу, соціально-функціональні параметри цієї системи, а саме: прийняття рішень, вироблення курсів внутрішньої та 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 тощо².

Отже, поняття «політична участь» є більш широким, ніж «участь в управлінні державними справами», і окрім останньої включає участь у здійсненні місцевого самоврядування, у діяльності політичних партій, інших інститутів політичної системи (груп тиску — лобі) тощо, а не тільки держави.

Поряд з цими поняттями існує й термін «політичний вплив». Дійсно, природа, наприклад, мітингів, походів і демонстрацій є спірною, адже виникає питання: чим вони є — формою участі громадян в управлінні державними справами чи засобом тиску певної групи громадян на владні структури? Особливо це питання загострилося у зв'язку з проведенням масових маніфестацій під час виборів Президента України у грудні 2004 р. На поставлене питання правова наука не дає однозначної відповіді.

На думку Ю. М. Козлова, громадянин бере участь у державному управлінні, лише займаючи відповідну посаду в державному апараті або будучи обраним депутатом, а в усіх інших випадках громадяни лише певним чином можуть впливати на здійснення завдань державного управління³. Така позиція викликала заперечення з боку М. П. Чудакова, який вважає, що немає підстав для різкого розмежування таких понять, як «участь в управлінні» та «вплив на

¹ Janda K., Berry J. M., Goldman J. The challenge of democracy: government in America. — Boston: Houghton Mifflin Company, 1989. — P. 226.

² Див.: Ковлер А. И., Смирнов В. В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. — С. 12.

³ Див.: Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении. — С. 73.

державне управління», оскільки справжня участь в управлінні завжди впливає на державну сферу. Громадяни беруть участь в управлінні державними справами або через систему представницької демократії, або через численні форми безпосередньої демократії¹.

Західні вчені диференціюють основоположне поняття «політична участь» (participation) на: 1) конвенційну (conventional — традиційну, звичайну) участь — громадянська дія, що вітається владою і врегульована законом (наприклад, голосування, участь у роботі партій та виборчих кампаніях, контакти з офіційними особами); 2) неконвенційну (unconventional) участь — «пряму дію»: політичний протест (мітинги протестів, законні демонстрації, петиції). Важливими для демократичного правління вважаються обидві названі форми політичної участі². Мета демократичних установ — зробити політичну участь конвенційною, показати, що звичайні громадяни можуть залучатися до врядування, і примусити уряд враховувати їх цілі, інтереси та потреби³.

Тут слід підтримати пропозицію Н. В. Варламової, яка вважає, що критерієм відмежування участі громадян у здійсненні влади від політичного впливу є «елемент обов'язковості», коли держава визнає для себе обов'язковим певне реагування на даний прояв активності: обов'язковість рішення, прийнятого суб'єктами політичної участі, обов'язковість врахування висловлених думок і пропозицій або, принаймні, обов'язковість їх розгляду⁴. Так, право зверта-

¹ Чудаков М. Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной (прямой) демократии в СССР: Дис... канд. юрид. наук. — С. 85–86.

² Див., напр.: Dalton R. J. Citizen politics in Western democracies: public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France. — P. 35, 65–66; Janda K., Berry J. M., Goldman J. The challenge of democracy: government in America. — P. 226–228.

³ Див.: Janda K., Berry J. M., Goldman J. The challenge of democracy: government in America. — P. 233.

⁴ Див.: Варламова Н. В. Некоторые аспекты политического участия при социализме // Сов. гос-во и право. — 1990. — № 2. — С. 129; Вона же. Политико-правовое сознание и развитие самоуправления: Автореф. дис... канд. юрид. наук / ИГПАН СССР. — М., 1991. — С. 12.

тися до органів державної влади та посадових і службових осіб цих органів слід вважати формою участі громадян в управлінні, адже вони (державні органи) зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 Конституції України); право ж проводити збори, мітинги, походи і демонстрації — формою політичного впливу (тиску), оскільки конституційно не встановлений обов'язок держави реагувати на вимоги, які при цьому висуваються.

У понятійному ряді, пов'язаному з участю громадян в управлінні державними справами, потребує уваги й термін «політична активність». Політична активність (та соціальна активність, що за обсягом поглинає політичну) в юридичній літературі розглядається у декількох аспектах: 1) як діяльність суб'єкта, спрямована на досягнення суспільно-політичних, державних інтересів, як процес, діяльна участь особи у політичному житті¹; 2) як властивість, риса особи, що характеризує її діяльне ставлення до політичного життя²; 3) як міра діяльності (похідна від самої політичної діяльності), що об'єднує її якісні та кількісні

¹ Див., напр.: *Батурич Ф. А.* Социальная активность трудящихся: сущность и управление. — С. 15; *Мурашин А. Г.* Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. — С. 24; *Речицкий В. В.* Политическая активность. Конституционные аспекты. — К.: Сфера, 1999. — С. 56; *Социальная активность личности в условиях развитого социализма* / Отв. ред. В. И. Куценко. — К.: Наукова думка, 1983. — С. 247; *Тепляшин И. В.* Становление российской правовой государственности и правовая активность граждан // Журнал российского права. — 2002. — № 1. — С. 39; *Чхиквадзе В. М.* Советское государство и личность. — М.: Юрид. лит., 1978. — С. 46.

² Див., напр.: *Батурич Ф. А.* Социальная активность трудящихся: сущность и управление. — С. 15; *Витрук Н. В.* Правовой статус личности в СССР. — М.: Юрид. лит., 1985. — С. 7; *Оболонский А. В.* Социально-психологический аспект участия граждан в политике и управлении // Сов. гос-во и право. — 1989. — №9. — С. 25; *Общественно-политическая активность трудящихся (Проблемы методологии, методики и техники социологического исследования)* / Отв. ред. Л. Н. Коган. — Свердловск: Уральский филиал АН СССР, 1970. — С. 57; *Цвик М. В.* Теория социалистической демократии (Государственно-правовые аспекты). — С. 104.

характеристики¹. Що стосується участі громадян в управлінні державними справами, то політична активність може бути, з одного боку, діяльністю з реалізації права на участь в управлінні, а з іншого — якістю, що з необхідністю властива громадянам — учасникам політичного життя. Таким чином, питання політичної участі тісно пов'язане з категорією політичної активності, однак докладне висвітлення проблем останньої виходить за межі цього дослідження.

В. В. Речицький визначив право громадян на участь в управлінні державними і громадськими справами як універсальний інститут конституційного законодавства, розрахований на реалізацію активності й творчого начала особи у сфері політичного управління суспільством шляхом вказівки у широко диспозитивній системі правомочностей на вид і міру її поведінки².

Перед тим як дати конституційно-правове визначення самої такої участі, необхідно виявити основні правові властивості конституційної участі громадян в управлінні державними справами.

Так, характерною рисою участі громадян в управлінні є її *публічний*, зовнішньо виражений *характер*. За словами В. В. Речицького, прослуховування радіо, перегляд політичних телепрограм є важливим аспектом реалізації права громадян на участь в управлінні. Але такі дії, хоч якими б важливими вони були, у процесі реалізації права на участь в управлінні охоплюються правовідносинами загального характеру і детальної процесуальної регламентації не потребують³. Участь в управлінні, право на яку закріплено в ст. 38 Конституції України, повинна виявлятися в певних суспільно значущих публічних діях у політичній сфері.

Необхідною ознакою участі громадян в управлінні державними справами є її *добровільний характер*. При примусовій, «мобілізаційній» участі не громадяни виступають суб'єктами участі в управлінні державними справами, а їх

¹ Див., напр.: *Клюев А. В.* Особенности развития политической активности граждан при социализме // Политические институты и процессы: Ежегодник. — 1985 / Гл. ред. Д. А. Керимов. — М.: Наука, 1986. — С. 122.

² Див.: *Речицкий В. В.* Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами. — С. 61–62.

³ Там же. — С. 64–65.

використовують як засіб досягнення цілей інших суб'єктів. У державі, що декларує себе демократичною, цінність має тільки добровільна участь у врядуванні, що зумовлена власними політичними переконаннями громадян. Заповнити прогалину включення громадянина до вироблення державних рішень не можуть і фіктивні форми участі (імітаційні, псевдоактивність, удаваний активізм¹), тобто одно-стайна підтримка і схвалення вже прийнятих рішень, широко розповсюджувана за авторитарних і тоталітарних режимів. Цивілізована громадянська участь в управлінні державними справами базується на усвідомленні громадянами, що їх особиста позиція, особиста думка насправді впливає на вироблення державно значущого рішення.

За демократичного конституційного ладу участь громадян в управлінні державними справами не є самоціллю (участю заради участі). Необхідною рисою такої участі є її *цілеспрямованість*. Метою участі в управлінні державними справами має бути задоволення суспільно значущих інтересів, а не отримання особистої вигоди. Такою метою є вплив на прийняття, здійснення та контроль за реалізацією державних рішень, вираження власної політичної думки, вплив на політику і життя держави.

Право брати участь в управлінні державними справами є основоположним серед політичних прав. Але воно не є абсолютним і необмеженим, як і майже всі інші права людини і громадянина. Його *межі* встановлюються у конституційному законодавстві (наприклад, ст. 37 Конституції України щодо заборони діяльності партій з антисоціальними цілями). Відповідальність за порушення законодавства про вибори, референдуми, об'єднання громадян, збори та мітинги встановлена в Кодексі України про адміністративні правопорушення² (зі змінами) (статті 185-1, 186-2, 186-4, 186-5) та Кримінальному кодексі України³ (статті 157, 160, 293, 294). Участь в управлінні державними справами має

¹ Див.: *Оболонский А. В.* Социально-психологический аспект участия граждан в политике и управлении. — С. 25–26.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 80731-Х // Відомості Верховної Ради України. РСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

³ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2003 р. № 2341-III // Від. Верхов. Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.

здійснюватися в рамках Конституції та законів, тому важливою ознакою такої участі можна вважати її *законність*.

Враховуючи вищенаведене, можна запропонувати таке визначення: *участь громадян України в управлінні державними справами* — це правомірна публічна діяльність громадян України з метою впливу на прийняття, виконання та контроль за реалізацією рішень державного значення безпосередньо або через представників в органах усіх гілок державної влади, гарантована закріпленням у Конституції України відповідного суб'єктивного права. Така діяльність забезпечує втілення громадянами своїх суспільно значущих інтересів і має забезпечувати нормальне функціонування інститутів народовладдя, стабільний розвиток та соціальний порядок у державі.

Участь громадян держави в управлінні є їх правом, а певною мірою і політичним, моральним *обов'язком*. Так, ще Б. Чичерін стверджував, що громадянин може «усунути від участі у загальних справах, адже це не тільки обов'язок, але й право; але моральний обов'язок залишається»¹. І в наш час існує думка, що політичні обов'язки, які існують поряд з юридичними, полягають у тому, що громадянин повинен активно залучатися до участі в державному і громадському житті, підтримувати демократичні перетворення у суспільстві².

Влада, заснована на політичній волі громадян, є запорукою утвердження демократичних традицій у країні. Проблема участі громадян в управлінні державними справами безпосередньо пов'язана з устроєм держави, питаннями демократії. За висловом А. І. Ковлера, немає «чистої» лабораторної демократії. Демократію неможливо ввести декретом, її можна свідомо творити за активної участі тих, заради кого вона існує. Демократія «для народу» без народу приречена³. Усе частіше вчені — спеціалісти з різних галузей науки звертаються до проблем прав людини — «люд-

¹ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки: Учебник. — Ч. 1: Общее государственное право. — С. 39.

² Див.: Бобылев А. И. Общество, гражданское общество, личность, государство, право. Их взаимодействие на современном этапе // Право и политика. — 2001. — № 3. — С. 77.

³ Ковлер А. И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. — С. 237, 253–254.

ського виміру», «людського фактора» в сучасних цивілізаційних процесах. Основа демократичної держави — це повага до людини та її прав, реальна участь громадян в управлінні державними справами, рівноправність громадян (за виразом Ф. Люшера, «принаймні» при здійсненні ними політичних прав¹), наявність у них широкого кола прав і свобод, їх надійна гарантованість тощо.

§ 3. Конституційно-правове регулювання участі громадян України в управлінні державними справами в умовах формування правової державності

Конституція України 1996 р. є демократичною, оскільки вона виходить із пріоритету прав особи. У статті 3 Конституції встановлені основи офіційної концепції прав людини в Україні. Ця стаття, розвиваючи положення преамбули та ст. 1, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, закріплює сучасне підґрунтя української державності: людина визнається в Україні найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Стаття 5 Конституції України продовжує виклад гуманістичних засад українського конституційного ладу: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це положення відповідає концепції обмеження держави волею народу. Як зазначає Ю. М. Тодика, верховенство українського народу, закріплене у ст. 5 Конституції, обмежує державну владу. Межі владних можливостей державних структур не є абсолютними, і те, що народом не делеговано державній владі, те залишається за народом². Суверенітет українського народу отримує практичне здійснення через

¹ Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с франц. — М.: Изд. гр. «Прогресс» — «Универс», 1993. — С. 340.

² Див.: Тодика Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. — С. 113.

реалізацію кожним громадянином своєї волі в політичному житті країни¹. Відповідно до ст. 15 Конституції, суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, і держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. Ці характерні риси демократичної правової держави у концентрованому вигляді виражені в такому суб'єктивному конституційному праві, як право громадян брати участь в управлінні державними справами, що закріплене в ч. 1 ст. 38 Конституції України.

Втілення в життя ідеї народовладдя гарантується реальною можливістю здійснення кожним громадянином належних йому політичних прав і свобод. Здійснюючи такі права, громадяни беруть участь в управлінні державними справами. Можна сказати, що політичні права і свободи взагалі об'єднані в одну групу на тій підставі, що всі вони безпосередньо пов'язані з участю громадян в управлінні державними справами. За допомогою здійснення політичних прав долається відчуження громадян від влади та держави. Б. Чичерін писав, що політичні права належать громадянам як «учасникам влади»².

Конституційні норми про право громадян на участь в управлінні державними справами та інші політичні права, які закріплені у розділі II Конституції України (статті 36–40), конкретизуються і розвиваються в поточному конституційному законодавстві та підзаконних нормативних актах (указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України тощо).

У цьому параграфі монографічного дослідження ставиться за мету розглянути питання конституційно-правової регламентації права брати участь в управлінні державними справами та інших політичних прав, що охоплюються цим загальним правом. Висвітленню проблем здійснення, гарантування та механізму реалізації досліджуваного права присвячений другий розділ монографії.

Право брати участь в управлінні державними справами закріплене у системі політичних прав і свобод. Воно нале-

¹ Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 148.

² Див.: Чичерин Б. Н. Курс государственной науки: Учебник. — Ч. 1: Общее государственное право. — С. 200.

жити лише громадянам України і розвиває та поглиблює положення Конституції про народовладдя, що має відправний, узагальнений характер. Це суб'єктивне право характеризується вченими-конституціоналістами як таке, що юридично забезпечує включення громадян у сферу прийняття і здійснення державних рішень, у сферу політики¹, виражає зміст і сутність демократії як народовладдя², має фундаментальне значення в усій групі суспільно-політичних прав³, посідає центральне місце в системі прав і обов'язків громадян у сфері суспільно-політичного і державного життя⁴, як «узагальнююче, стрижневе»⁵, «найважливіше»⁶, «об'єднуюче»⁷, «пріоритетне»⁸, «інтегруюче» політичне право громадян, як важлива ознака демократизму держави. Навіть у конституціях тоталітарних держав це право проголошується, хоча і має формальний характер⁹. В. В. Речицький називає це право центральною частиною єдиного комплексу політичних конституційних прав і свобод, яка реалізується в єдності з ними і являє собою інтегральну частину політико-правового статусу громадян як підсистеми єдиного конституційного статусу громадян. У функціональному розумінні, тобто в аспекті забезпечення розвитку демократії, це право є основним вузлом механізму наро-

¹ Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е. А. Лукашева. — С. 153.

² Чудаков М. Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной (прямой) демократии в СРСР. — С. 67.

³ Чхиквадзе В. М. Советское государство и личность. — С. 72.

⁴ Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. — С. 277.

⁵ Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР. — С. 19.

⁶ Ямпольская Ц. А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права / Отв. ред. В. Ф. Коток. — М.: Изд-во АН СССР, 1959. — С. 177.

⁷ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — С. 268.

⁸ Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. — С. 25.

⁹ Див.: Тодика Ю. М. Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина // Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — С. 148.

владдя. Воно займає домінуюче положення в рамках підсистеми політичних прав і свобод громадян, що утворюють особливий правовий інститут¹.

Новим у Конституції України 1996 р. є те, що у системі політичних прав закріплене право громадян України брати участь в управлінні тільки «державними» справами, а не «державними і громадськими», як це було встановлено у Конституції УРСР 1978 р. Вивчення причин такої відмінності дозволяє зробити певні висновки.

У радянській літературі не існувало чіткого розмежування державних і громадських справ², увага акцентувалася на поєднанні державного і громадського начал у системі демократії³. Такий підхід можна пояснити тим, що, по-перше, згідно з Основним Законом СРСР, КПРС була ядром політичної системи, усіх державних і громадських організацій. Останні не протиставлялися органам державної влади, а складали з ними єдине ціле. Тому говорити про самостійну участь громадських організацій тих часів (професійних спілок, комсомолу тощо) у громадських (недержавних) справах неможливо. По-друге, концепція громадянського суспільства, з якою в сучасній науці асоціюється здійснення громадських, недержавних справ, за радянських часів офіційною владою була визнана буржуазною вигадкою.

Ю. О. Тихомиров використовував поняття «суспільні справи» як більш широке відносно «державних справ», не як «недержавні», а як справи всього суспільства, загальні, колективні справи. «При соціалізмі державні справи і є основні справи суспільства. Обсяг їх розширюється, і ви-

¹ Речицкий В. В. Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами. — С. 54, 55.

² Див., напр.: Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении. — С. 33; Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — С. 32; Оболонский А. В. Человек и государственное управление. — С. 108.

³ Див., напр.: Ковлер А. И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. — С. 135; Цвик М. В. Теория социалистической демократии (Государственно-правовые аспекты). — С. 23.

користовується поняття «управління справами держави і суспільства» для позначення двох головних сфер впливу. В цілому ж здійснюється управління суспільними справами, хоча неможливо ототожнювати сукупність справ суспільства із сукупністю об'єктів управлінського впливу»¹. Досліджуючи питання участі громадян в управлінні, Б. М. Лазарев зазначав, що у Конституції СРСР 1977 р. говориться спочатку про «управління всіма суспільними справами», «управління справами суспільства». Це управління далі поділяється на «управління державними справами» й «управління громадськими справами» (ст. 7 про участь громадських організацій в управлінні державними і громадськими справами; ст. 9 про участь громадян в управлінні справами держави і суспільства; ст. 48 про право брати участь в управлінні державними і громадськими справами та ін.). До «управління державними справами» вчений включав законодавчу діяльність, державне управління, народний контроль, правосуддя, прокурорський нагляд і державний арбітраж². На думку В. І. Новосолова, державні справи — це справи, які вирішуються державою; державна діяльність в основному здійснюється державними органами та їх посадовими особами, однак у ній беруть участь і громадські організації³.

У термінології сучасної науки конституційного права «громадський» означає «недержавний», такий, що стосується кола осіб, об'єднаних у громаду, та інститутів громадянського суспільства, сутнісною характеристикою якого є «перш за все автономія від держави і первісного традиційного суспільства»⁴. Сьогодні стверджують, що при тоталітарному режимі суспільство і держава фактично збігаються, оскільки держава встановлює тотальний контроль, практично скасовує суспільство і займає його місце. При

¹ Тихомиров Ю. А. Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). — С. 5.

² Див.: Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — С. 67–68.

³ Новоселов В. И. Участие граждан в управлении государственными и общественными делами. — С. 4.

⁴ Кузьменко Б. Правління права, політична демократія, громадянське суспільство: перспективи інтегративної ідеології // Право України. — 1999. — № 11. — С. 22.

демократії громадянське суспільство і правова держава існують у відносно автономному режимі, не тільки не заважаючи, а й забезпечуючи життєздатність один одного¹. Таким чином, право на управління громадськими справами сьогодні має самостійний характер². У сучасній Конституції України воно регулюється статтями про об'єднання громадян (політичні партії, громадські організації), про місцеве самоврядування.

З огляду також на те, що право брати участь в управлінні державними справами належить до системи політичних прав і не стосується в даному випадку прав особистих, соціально-економічних, культурних, цілком обґрунтованим і таким, що повністю відповідає сучасному етапу розвитку українського конституційного ладу, здається при закріпленні у Конституції України зазначеного політичного права вживати лише термін «державні справи».

Дискусійним є питання про сутність, природу участі в управлінні державними справами: це загальний конституційний принцип чи суб'єктивне право громадян?

До прийняття Конституції СРСР 1977 р. у радянському конституційному законодавстві згадувалося лише загальне положення, принцип про необхідність залучення все більш широких мас трудящих, «поголовно» до управління державою і суспільством. Тільки у Конституції СРСР 1977 р., і, відповідно, у Конституції УРСР 1978 р., уперше в історії радянського конституційного законодавства було закріплено участь в управлінні державними і громадськими справами як окреме конституційне суб'єктивне право. Конституція України 1996 р. (як і конституції більшості країн СНД) за принципом наступництва закріпила за своїми громадянами право брати участь в управлінні державними справами, що, ймовірно, було зроблено не механічно, а прагнучи підкреслити провідну роль громадян у здійсненні влади у новій демократичній державі.

¹ Див.: Мучник А. Г. Коментарий к Конституции Украины. — С. 175.

² Див.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Лазарев. — 2-е изд., доп. и перераб. — М.: Спарк, 2001. — С. 155.

Усупереч такому нормативному закріпленню ідеї участі громадян в управлінні в сучасному конституційному законодавстві у науці існує інший підхід до цієї проблеми. Його прихильники (Ю. А. Дмитрієв, А. А. Златопольський, В. Є. Чиркін, С. О. Кондратьєв) вважають участь в управлінні справами держави основоположним принципом взаємовідносин між демократичною державою та її громадянами, а не правом, яке має самостійне значення. Згідно з цією думкою правомочності, які складають це право, являють собою самостійні політичні права і свободи громадян, і, отже, право на участь в управлінні суспільством і державою не має самостійного значення. Якщо уявити ситуацію, коли громадяни будуть позбавлені всіх політичних прав і свобод, за винятком лише права на участь в управлінні державними і громадськими справами, то це право залишиться декларативним і не зможе бути реалізоване через відсутність конкретних правомочностей щодо участі в управлінні¹. І далі: якщо все ж таки припустити, що це суб'єктивне право існує й охоплює практично всі політичні права і свободи, то фактично змінюється статус останніх із самостійних суб'єктивних прав на форми здійснення чи методи забезпечення основного політичного права. У такому разі традиційні права і свободи громадян позбавляються гарантій свого існування і забезпечення, втрачаючи значення «невід'ємних» і основних². Тому, на думку зазначених учених, це не конкретне право, а загальний принцип, що має безліч форм (вибори, референдум і т.д.) і передбачає інші конкретні права³.

¹ Див.: Сравнительное конституционное право / Авт. кол.: В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин, М. А. Никифорова и др.; Редкол.: В. Е. Чиркин (отв. ред.) и др. — М.: Манускрипт, 1996. — С. 292; *Петришин А. В.* Право граждан на участие в управлении государством в системе институтов демократии // Проблемы проведения правовых реформ в Украине: Зб. наук. праць НЮАУ. — Х., 1996. — С. 8.

² Див.: *Кондратьев С. А.* Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства. — С. 26.

³ Див.: *Дмитриев Ю. А., Златопольский А. А.* Гражданин и власть. — М.: Манускрипт, 1994. — С. 154; Сравнительное конституционное право: Учеб. пособие / Отв. ред. В. Е. Чиркин. — М.: Междунар. отношения, 2002. — С. 154.

Здається, що визнання принципу участі громадян в управлінні державними справами і відповідного права не є взаємовиключними. По-перше, в Конституції України 1996 р. ні у преамбулі, ні у розділі I «Загальні засади» не закріплений власне принцип участі громадян в управлінні державними і громадськими справами. Ідея цього принципу фактично втілена в положенні ч. 2 ст. 5 Конституції України про те, що єдиним джерелом влади в Україні є народ і що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Суб'єктом цієї влади є не кожен окремих громадянин, а народ як певна спільнота. Закріплення такого принципу як однієї з засад конституційного ладу означає, що він поширюється на всі суспільні відносини, які можуть виникнути у державі: не тільки політичні, а й економічні, соціальні, культурні тощо. Право ж брати участь в управлінні державними справами композиційно закріплене в Конституції України в системі політичних прав і стосується політичної системи суспільства як основоположне у системі саме політичних прав.

По-друге, дійсно, більшість політичних прав за своєю природою є правомочностями, які входять до права на участь в управлінні державними справами. За визначенням М. І. Матузова, правомочність є різновид суб'єктивного права чи його дрібна частина, або особлива стадія (фаза) його розвитку. Окреме суб'єктивне право може складатися з декількох правомочностей, які становлять його зміст і структуру. Правомочностями можна назвати все те, на що суб'єкт уповноважений у межах даного суб'єктивного права. Таке розмежування дозволяє визначити місце і роль конкретних правомочностей суб'єктів у механізмі правового регулювання, звернути увагу на реалізацію загальних юридичних можливостей через конкретні правовідносини і конкретні дії суб'єктів¹.

Отже, право вільно обирати і бути обраними, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, рівне право доступу до державної служби, право на звернення — це пра-

¹ Див.: Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. — С. 134, 136, 138.

вомочності політичного характеру, що розкривають зміст загального права громадян на участь в управлінні. Якщо зазначені політичні права не були б безпосередньо закріплені у Конституції, відповідні правомочності існували б у межах єдиного права на участь в управлінні державними справами, без яких воно дійсно не може бути реалізовано. В силу великої самостійної значущості та важливості кожної з перелічених правомочностей всі вони закріплені у Конституції України як окремі політичні суб'єктивні права. Тому вважаємо, що наявність зазначеного конституційного принципу не позбавляє право брати участь в управлінні державними справами «права на існування».

Право участі в управлінні державними справами є комплексним і різнобічним явищем. За словами В. В. Речицького, у певному сенсі право брати участь в управлінні виступає і як узагальнена модель поведінки, тобто провідний правовий принцип усього інституту конституційних політичних прав, і як елемент змісту універсального принципу Конституції — народовладдя, і як гарантія, елемент принципу гуманізму, і як інститут, що забезпечує всебічність і послідовність реалізації всієї сукупності прав і свобод особи, її законних інтересів (у цьому виявляється правозабезпечувальний відносно інших прав і свобод характер)¹. За твердженням М. В. Цвіка, так само, як демократія, будучи формою держави, одночасно характеризується як принцип демократизму, деякі інститути демократії можуть у певному аспекті виступати як принципи. Такими є інститут виборів і принцип виборності, інститут федерації і принцип федералізму, інститут контролю і принцип підконтрольності тощо². Те саме можна стверджувати відносно права громадян на участь в управлінні та відповідного принципу.

Таким чином, право брати участь в управлінні державними справами є не лише основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином, але й одним з найважливіших суб'єктивних політичних прав громадян.

¹ Див.: Речицкий В. В. Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами. — С. 51.

² Див.: Цвик М. В. Законы создает народ. Об участии масс в законодательной деятельности СССР. — С. 76.

Більшість учених погоджуються, що право участі в управлінні державними справами є комплексним і об'єднує майже всі інші політичні права і свободи громадян¹. Йдеться про право громадян брати участь у референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади (ч. 1 ст. 38 Конституції України), рівне право доступу до державної служби (ч. 2 ст. 38); право на звернення (ст. 40); право брати участь у відправленні правосуддя. Останнє право не закріплене Конституцією України в системі політичних прав (на відміну від Конституції РФ). Воно навряд чи охоплюється правом доступу до державної служби, оскільки посадовими особами є судді, народні засідателі є тимчасовими посадовими особами, й це не стосується присяжних. У Конституції України право громадян брати участь у відправленні правосуддя впливає з положень розділу VIII «Правосуддя», закріплених у декількох статтях. Але, на думку автора цього дослідження, необхідно розглядати це право як одну з важливих правомочностей з участі в управлінні державними справами.

Участь в управлінні державними справами здійснюється громадянами насамперед через *вибори і референдуми*. Конституція України безпосередньо закріплює право громадян України вільно обирати і бути обраними, брати участь у референдумах у ч. 1 ст. 38, а також у III розділі «Вибори. Референдум»: народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69), право голосу мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років (ч. 1 ст. 70), вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 71). Визначаються суб'єкти при-

¹ Див., напр.: *Воеводин Л. Д.* Конституционные права и обязанности советских граждан. — С. 278; *Кондратьев С. А.* Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства. — С. 5; Конституционный статус личности в СССР / Ред. кол. Н. В. Витрук, В. А. Масленников, Б. Н. Топорнин. — С. 154; *Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е. А. Лукашева.* — С. 153; *Чудаков М. Ф.* Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной (прямой) демократии в СССР. — С. 67.

значення всеукраїнського референдуму та можливість його проведення за народною ініціативою (ст. 72) та встановлюються межі щодо предмета всеукраїнського референдуму (статті 73, 74).

Як бачимо, у Конституції закріплені найбільш загальні положення, які конкретизуються в конституційному законодавстві. На рівні Основного Закону в Україні навіть не закріплений тип виборчої системи щодо виборів народних депутатів України (мажоритарна, пропорційна, змішана). Отже, для зміни порядку формування єдиного законодавчого органу в державі не застосовується ускладнена процедура внесення змін до Конституції України, для цього законодавцю достатньо прийняти виборчий закон України у новій редакції. Така ситуація вважається обґрунтованою на перехідному етапі розвитку держави і суспільства.

Конституційне законодавство про вибори в Україні складають такі Закони України: «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України»¹, про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів², «Про Центральну виборчу комісію»³. Базовим серед них є Закон про вибори народних депутатів, оскільки він регламентує найбільш важливу форму реалізації безпосередньої демократії, а також визначає головні елементи представницької демократії. Відносно активного і пасивного виборчого права щодо виборів Президента та органів місцевого самоврядування, то, незважаючи на деякі відмінності, елементи участі громадян у таких виборчих процесах збігаються.

¹ Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р. № 474-XIV в ред. Закону від 18 березня 2004 р. № 1630-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2004. — № 20-21. — Ст. 291.

² Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2004. — № 30-31. — Ст. 382. — Набирає чинності з 1 жовтня 2005 р.

³ Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 р. № 1932-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2004. — № 36. — Ст. 448.

Закон «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 р.¹ визначав основні принципи і процедури для проведення виборів народних депутатів, що відбулися у березні 2002 р. На сьогодні співвідношення суспільно-політичних сил в Україні склалося на користь чергової зміни виборчого законодавства і виборчої системи України зі змішаної на суто пропорційну. І вже прийнято Закон «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р.² (набирає чинності з 1 жовтня 2005 р.), в основу якого покладена пропорційна система виборів.

Засади участі громадян у всеукраїнському референдумі визначаються Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р.³, який у нормативному та процесуально-процедурному регулюванні не відповідає сучасним вимогам і теж потребує переробки і правового вдосконалення.

Складовою права брати участь в управлінні державними справами є закріплене в ч. 2 ст. 38 Конституції України *рівне право доступу громадян до державної служби*. Рівний доступ до державної служби покликаний забезпечити нормальну змінюваність і поновлення чиновництва, не допустити його «перетворення на касту»⁴. Незважаючи на те, що право на рівний доступ до публічних функцій і посад було сформульовано вже в межах буржуазного конституціоналізму XVIII ст., в Україні воно є конституційним нововведенням. Поява цього демократичного права у Конституції

¹ Про вибори народних депутатів України: Закон України від 18 жовтня 2001 р. № 2766-III // Від. Верхов. Ради України. — 2001. — № 51-52. — Ст. 265.

² Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25 березня 2004 р. № 1665-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2004. — № 27-28. — Ст. 366; Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»: Закон України від 7 липня 2005 р. № 2777-IV // Урядовий кур'єр. — 2005. — 19 серпня.

³ Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII // Від. Верхов. Ради України. — 1991. — № 33. — Ст. 443.

⁴ Див.: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. — 3-е изд., изм. и доп. — М.: НОРМА—ИНФРА-М, 2002. — С. 221.

України зумовлена прагненням запобігти бюрократичним тенденціям у державному апараті.

Відносини державної служби в Україні, окрім Конституції, також регулюються Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р.¹ (зі змінами), який має визначати порядок доступу громадян до такої служби. Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті для практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів (ст. 1 Закону). Таке право не означає абсолютної рівності. Хоч як би широко (на перший погляд) Конституція України визначала право рівного доступу громадян до державної служби, це не означає, що будь-яка особа, якій заманеться стати державним службовцем, може ним стати. Стаття 4 Закону роз'яснює поняття рівності: право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. Отже, на державну службу може бути прийнятий кожний громадянин (головне — особа повинна бути громадянином України), але за умов, що він має певні знання, досвід, відповідає кваліфікаційним та іншим законним вимогам, компетентний у відповідній галузі чи сфері управління, а також пройшов конкурсний або інший відбір.

Важливим правом, що забезпечує участь в управлінні державними справами, є *право громадян на звернення до органів державної влади, їх посадових і службових осіб*. Законодавець в Україні не використовує термін «петиція». Натомість у Конституції та нормативних актах вживається поняття «звернення». Відповідно до ст. 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Гарантією

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

реалізації цього права є обов'язок зазначених суб'єктів розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Процедура подання і розгляду звернень громадян регламентується Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.¹ (зі змінами), Указами Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р. (№ 241/97) і «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» від 13 серпня 2002 р. (№ 700/2002). Зокрема, в останньому зазначена особлива роль звернень громадян до органів державної влади у забезпеченні постійного зв'язку між державою та громадянином, вирішенні життєво важливих проблем окремої людини і суспільства в цілому, реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Звернення можуть містити як особисті питання, так і суспільні (громадські). Звернення зі суспільно значущих питань називають пропозиціями, або «петиціями»². Відповідно до Закону «Про звернення громадян» (ст. 1) громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб (на рівні Конституції вказані лише такі адресати звернень, як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи цих органів) відповідно до їх функціональних обов'язків (у тому числі до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Конституційного Суду, Президента України) із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Згідно зі ст. 20 цього Закону звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця з дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше 15

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

² Див.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — С. 870.

днів від дня їх отримання. У необхідних випадках строки розгляду можуть бути продовжені керівником відповідного органу з обов'язковим повідомленням про це відповідній особі, але загальний термін вирішення не може перевищувати 45 днів. За порушення передбаченого законом порядку розгляду звернень, а також за переслідування громадян, що подали звернення, законодавством України встановлюється юридична відповідальність.

Таким чином, коло осіб, які мають право на звернення, в Україні не обмежене. Положення ст. 40 Конституції стосується не тільки громадян України, відповідним правом наділяються також іноземці та особи без громадянства. Необмеженим є також коло установ та посадових осіб — адресатів такого звернення; не регламентоване коло питань, що можуть бути предметом звернень; не передбачена можливість обмеження встановленого права. Тут законодавець надає широкий простір для впливу громадян на прийняття державних рішень.

Для забезпечення реалізації права на участь в управлінні державними справами важливим є *право на об'єднання*. Це право відоме у міжнародному співтоваристві як свобода союзів і асоціацій. Відповідно до ч. 1 ст. 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, визначених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Згідно з ч. 2 цієї статті політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Положення щодо цього політичного права конкретизуються в Законі України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р.¹ (зі змінами), який визначає об'єднання громадян як добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Об'єднання громадян, незалежно від назви (рух,

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо), відповідно до цього Закону визнається політичною партією або громадською організацією (ст. 1).

Оскільки є особливості, пов'язані з утворенням та функціонуванням окремих видів об'єднань громадян, їх діяльність регулюється спеціальними законами. Так, Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р.¹ визначає політичну партію як зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах (ст. 2). Політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності (ч. 2 ст. 12).

Таким чином, згідно з конституційним законодавством України політичні партії, на відміну від інших об'єднань громадян, утворюються з метою впливу на прийняття владних рішень, беруть участь у виборчих кампаніях та залучені до вирішення питань державного значення. Інші об'єднання громадян утворюються з неполітичними цілями, хоча й можуть впливати на прийняття політичних рішень, наприклад, шляхом формування громадської думки, і тому відносно них право на об'єднання втрачає політичний характер.

Тісно пов'язана з правом брати участь в управлінні державними справами ст. 39 Конституції України, що закріплює *право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації*, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Конституційні норми мають загальний характер, а на рівні законів питання проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в Україні не врегульоване. До прийняття Закону про порядок проведення мирних зборів на території України залишається чинним (у частині, що не суперечить Конституції України) Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р., № 9306-XI; діє Постанова Верховної Ради України від 18 листопада 2003 р. «Про за-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

безпечення додержання конституційних прав громадян на участь у зборах, мітингах, походах, демонстраціях та виконання Закону України «Про статус народного депутата України»»¹. Проведення зборів громадян також регламентується Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р.², згідно з яким загальні збори громадян за місцем проживання є важливою формою безпосередньої участі населення у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування. Але не всі ці нормативні акти відповідають ст. 39 Конституції України, де встановлено реєстраційний, а не дозвільний порядок проведення зборів, можливість обмеження цього політичного права лише за рішенням суду у випадках, визначених Основним Законом.

В Україні також діють нормативні акти, що встановлюють відповідальність за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій — Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про відповідальність за порушення встановленого порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» від 3 серпня 1988 р.³ зі змінами та Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р.⁴ (зі змінами) (статті 185-1, 185-2). Але, як уже зазначалося, відсутній закон, який би визначав саме цей порядок. Отже, не існує нормативної гарантії реалізації зазначеного права, що повинно бути виправлено прийняттям відповідного Закону України. Такий Закон має визначити процедурні питання реалізації конституційного права на збори та усунути наявні прогалини конституційно-правового регулювання цього виду політичної активності.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 10. — Ст. 128.

² Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-XII // Від. Верхов. Ради України. — 1994. — № 6. — Ст. 30.

³ Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1988. — № 33. — Ст. 808.

⁴ Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

Наприклад, формулювання про «завчасне» сповіщення про проведення зборів, вжите у ч. 1 ст. 39 Конституції, є оцінним; у Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання¹ воно характеризується не менш відносними поняттями — «у розумних межах», «достатні», «прийнятні» строки, «заздалегідь». Таким чином, визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо залишається предметом законодавчого регулювання.

Зазначимо, що у ст. 39 Конституції України йдеться про публічні збори та інші публічні заходи зі суспільно значущих питань. І в інших країнах приватні зібрання правом не регулюються. Для зібрання у закритому приміщенні не потрібний ні дозвіл властей, ні їх сповіщення².

В Україні згідно з Конституцією право на мирні збори для проведення мітингів, походів, демонстрацій належить тільки громадянам, хоча ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права не встановлює такого обмеження («визнається право на мирні зібрання»), а в ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод йдеться про «кожну людину». Водночас, ст. 16 Європейської конвенції дозволяє встановлювати у національному законодавстві такі обмеження.

Загальна декларація прав людини (ст. 20) та конституції деяких країн поєднують два суб'єктивні права в одному формулюванні: «кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій». Конституція України, оперуючи поняттями «свобода мирних зборів» і «право на об'єднання» розводить їх по різних статтях (статті 36, 39) на зразок Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (стат-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 28. — Ст. 1379.

² Див., напр.: Сравнительное конституционное право: Учеб. пособие / Авт. кол.: Б. Н. Топорнин, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др. / Отв. ред. В. Е. Чиркин. — С. 153.

ті 21, 22). Така регламентація підкреслює специфічність кожного з них і передбачає регулювання комплексу питань реалізації цих прав окремими законами.

Участь громадян у здійсненні правосуддя є одним із демократичних принципів організації і діяльності державної влади взагалі і зокрема судової влади. Частина 5 ст. 32 Конституції РФ закріплює, що громадяни мають право брати участь у відправленні правосуддя. Конституція України не має у розділі II спеціальної вказівки на це право, але в ряді її статей містяться конституційні основи такої участі, а саме: народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних (ч. 4 ст. 124); правосуддя здійснюють професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні (ч. 1 ст. 127); судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних (ч. 2 ст. 129). Порядок обрання народних засідателів, формування суду присяжних, їх повноваження, порядок діяльності та підсудність справ суду присяжних мають визначатися законодавством.

Порядок формування списків народних засідателів, їх відбору, строки залучення їх до виконання обов'язків у РФ визначені спеціальним Законом «Про народних засідателів федеральних судів загальної юрисдикції РФ». В Україні визначити ці питання покликаний Закон «Про судоустрій України» та процесуальне законодавство. Відповідно до Закону «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р.¹ народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. Участь народних засідателів і присяжних у здійсненні правосуддя є їхнім громадянським обов'язком (ч. 3 ст. 5). Суди присяжних утворюються в Україні для розгляду судових справ по першій інстанції у загальних апеляційних судах (крім Апеляційного суду України). Народні засідателі вирішують у складі суду справи разом із професійними судьями, присяжні — лише «залучаються» до здійснення правосуддя, забезпечуючи згідно з Конституцією України безпосередню участь народу у здійсненні правосуддя. Народним засідателем або присяжним може бути громадянин України, який досяг 25-річного (щодо присяжних — 30-річного) віку і постійно

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27-28. — Ст. 180.

проживає на території, на яку поширюється юрисдикція відповідного суду (для присяжних — на території відповідної області).

При вирішенні всіх питань, пов'язаних з розглядом справи і винесенням судового рішення, народні засідателі мають такі самі права, як і професійний суддя. Щодо присяжних такого положення в Законі немає. Гарантії незалежності і недоторканності професійних суддів, передбачені законом, поширюються на народних засідателів і присяжних на час виконання ними обов'язків по здійсненню правосуддя; за час виконання обов'язків у суді їм має виплачуватися винагорода (останнє питання регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1506 «Про затвердження Порядку виплати винагороди та відшкодування витрат на проїзд і наймання житла, виплати добових народним засідателям і присяжним за час виконання ними обов'язків у суді»).

Порядок відбору присяжних для розгляду справи, принесення ними присяги та її зміст, порядок їх участі у здійсненні правосуддя, підвідомчість справ суду присяжних має визначатися процесуальним законом. Але у чинному Кримінально-процесуальному кодексі України 1960 р.¹ (зі змінами і доповненнями), встановлено лише, що кримінальні справи про злочини, за які законом передбачена можливість призначення покарання у вигляді довічного позбавлення волі, в суді першої інстанції розглядаються судом у складі двох суддів і трьох народних засідателів (ч. 3 ст. 17). Не встановлено, за якою процедурою і за чиєю ініціативою справа має розглядатися судом присяжних (наприклад, у РФ це категорії справ, за які передбачена вища міра покарання, за ініціативою обвинуваченого), порядок такого розгляду, процесуальна форма і юридична сила рішень, що ним приймаються, і процедура такого розгляду і прийняття. Існує чимало інших невирішених проблем, пов'язаних із запровадженням інститутів народних засідателів і присяжних, у тому числі фінансових. Вони будуть висвітлені докладніше у другому розділі цього монографічного дослідження.

¹ Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. № 1001-V // Від. Верхов. Ради — 1961. — № 2. — Ст. 15.

Розглядаючи питання народовладдя, не можна обминути важливу роль органів місцевого самоврядування у його здійсненні, оскільки згідно зі ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Так, відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це ж положення закріплене в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.¹ (зі змінами). Відповідно до цього Закону органи місцевого самоврядування в Україні наділені як власними, так і делегованими від органів виконавчої влади повноваженнями. Взагалі ж місцеве самоврядування вважається загально-визнаною на рівні європейських стандартів формою здійснення «локальної» демократії². Воно посідає особливе місце у системі саме громадського управління³. Однією з загально-визнаних основних функцій місцевого самоврядування, з точки зору його сучасної теорії, є забезпечення ефективної участі населення у вирішенні саме місцевих, а не державних справ. Тому питання залучення громадян до здійснення місцевого самоврядування виходять за межі цього дослідження.

Як і щодо будь-якого суб'єктивного права, стосовно закріпленого в ст. 38 Конституції України права громадян України на участь в управлінні державними справами важливо з'ясувати, хто є адресатом (адресатами) цієї норми, хто і в якій формі покликаний її реалізовувати.

Політичні права і свободи — це права, які належать людині як члену політичного співтовариства, коли вона виступає насамперед як громадянин держави⁴. Можливість

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

² Див.: Смирнова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України // Право України. — 1998. — № 5. — С. 21.

³ Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — С. 7.

⁴ Див.: Тодика Ю. М. Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина // Конституційне право України: Підруч. / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — С. 147.

користування політичними правами пов'язується з належністю до громадянства конкретної держави, тобто політичні права звичайно визнаються лише за громадянами. Деякі з них можуть надаватися й іншим особам (наприклад, право іноземців на об'єднання в неполітичні організації соціального, культурного характеру, на участь у місцевих виборах, право на звернення). Але в даному випадку, як пише В. Є. Чиркін, право на об'єднання не виступає як політичне право¹.

Отже, Україна, як і будь-яка інша держава, захищаючи свій суверенітет і незалежність на рівні Конституції, закріплює значну кількість політичних прав і свобод та надає гарантії їх здійснення лише своїм громадянам. Право брати участь в управлінні державними справами, право на свободу об'єднання у політичні партії, виборчі права, рівне право доступу до державної служби, право збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації належать виключно громадянам України. Свободою ж об'єднуватися в неполітичні організації, правом направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення можуть користуватися також іноземці та особи без громадянства.

Що стосується політичних прав, то правосуб'єктність у повному обсязі настає з 18 років. «Одержуючи право голосу, громадянин України вступає в політичне життя»². На відміну від особистих, політичні права і свободи спрямовані не на забезпечення автономії людини, а на її прояв як активного учасника політичного процесу³. На відміну від громадянських прав — прав особи як члена громадянського суспільства (осереддя приватних інтересів), політичні права — це права учасника здійснення політичної влади, вони характеризують сферу відносин індивіда з державою, сферу публічних інтересів.

¹ Сравнительное конституционное право: Учеб. пособие / Авт. кол.: Б. Н. Топорнин, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др. / Отв. ред. В. Е. Чиркин. — С. 151.

² Коментар до Конституції України. — С. 170.

³ Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е. А. Лукашева. — С. 152.

§ 4. Міжнародно-правові стандарти права громадян на участь в управлінні державними справами та досвід їх втілення в конституціях зарубіжних країн

Права людини мають універсальний характер. Вони поширюються на всіх людей, застосовуються в усіх країнах, які прагнуть належати до розвинутих держав з демократичним політичним режимом. Україна є однією з країн — засновниць ООН, підписавши (в особі УРСР¹) її Статут у 1945 р. У 1992 р. Україна була офіційно визнана як одна з повноправних держав-учасниць НБСЄ (нині ОБСЄ), у 1995 р. — стала членом Ради Європи². У світлі глобальних інтеграційних процесів у Європі Україна прагне до вступу в унікальну наддержавну регіональну організацію — Європейський Союз, правову основу взаємовідносин з яким складає Угода про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС, підписана у 1994 р³. Саме тому особливу актуальність для українського конституційного розвитку набувають норми універсальних і регіональних міжнародних актів, вироблених цими поважними організаціями.

Належність держав до міжнародно-правового співтовариства дозволяє їм, з одного боку, використовувати міжнародний досвід, матеріальні й інтелектуальні ресурси і потенціал для власного розвитку, а з іншого — накладає на них певні міжнародні зобов'язання⁴. Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на

¹ Про правонаступництво України: Закон України від 12 вересня 1991 р., № 1543-ХІІ // Від. Верхов. Ради України. — 1991. — № 46. — Ст. 617.

² Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31 жовтня 1995 р. № 398/95-ВР // Від. Верхов. Ради України. — 1995. — № 38. — Ст. 287.

³ Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10 листопада 1994 р. № 237/94-ВР // Від. Верхов. Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 415.

⁴ Див.: *Иваненко В. С.* Конституции государств — участников СНГ и международное право: некоторые проблемные вопросы их соотношения // Известия вузов. Правоведение. — 2002. — № 1. — С. 160.

обов'язковість яких надана Верховною Радою України, визнаються частиною національного законодавства України¹. З часу проголошення незалежності наша держава стала складовою частиною міжнародної системи захисту прав людини.

Сучасні правники майже одноставно визнають *правосуб'єктність індивіда в міжнародному праві*². Незаперечним є факт, що індивід на сьогодні перетворився з об'єкта на особливий суб'єкт міжнародно-правових відносин. Основною рисою сучасного розвитку є заохочення індивідів та їх об'єднань до активної участі у розвитку концепції прав людини й основних свобод, а також в їх захисті з використанням засобів національних систем і міжнародного права. Індивід є не лише об'єктом міжнародних угод у галузі прав людини, але й «активним актором на міжнародній арені з захисту своїх прав і основних свобод»³, передусім як індивідуальний ініціатор відкриття справи⁴. Прийняття після Другої світової війни великого масиву правових актів з прав людини зробило її вперше в історії істотою універсальною. Права людини стають глобальним мірилом права⁵.

Першорядне значення для захисту прав людини все ж таки мають внутрішні правові засоби, оскільки реальна можливість здійснення основних прав людини конкретною особою забезпечується насамперед внутрішньодержавними юридичними механізмами. Але останнім часом безпрецедентно зросло значення щодо цього міжнародних механізмів і процедур. У зв'язку з цим співвідношення конституційного законодавства України і міжнародно-правових

¹ Див. також: Про дію міжнародних договорів на території України: Закон України від 10 грудня 1991 р. № 1953-ХІІ // Від. Верхов. Ради України. — 1992. — № 10. — Ст. 137.

² Див., напр.: *Георгіца А. З.* Міжнародне публічне право. Загальна частина. — Чернівці: Рута, 1995. — С. 55.

³ *Тимченко Л. Д.* Международное право: Учебник. — Х.: Консум, 1999. — С. 75.

⁴ Див.: *Орзіх М. П.* Судова влада в механізмі захисту прав людини: доктрина і практика // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць / Голов. ред. С. В. Ківалов. — Одеса: Юрид. літ., 2002. — Вип. 13-14. — С. 76.

⁵ *Ковлер А. И.* Антропология права: Учебник для вузов. — С. 375.

норм-стандартів у сфері реалізації політичних прав, зокрема права громадян на участь в управлінні державними справами, становить безумовний науковий і практичний інтерес.

Міжнародні стандарти в галузі прав людини і громадянина — це загальновизнані принципи і норми міжнародного права, втілені у міжнародно-правових документах (універсальних, регіональних міжнародних договорах, документах недоговорного характеру, рішеннях міжнародних судів, зокрема Європейського суду з прав людини), до забезпечення яких прагне будь-яка цивілізована держава як член світового співтовариства.

Загальнолюдські стандарти прав особи визначили ту планку, нижче якої держава не повинна опускатися¹. Це «максимально можливі мінімальні міжнародні норми-стандарту у різних сферах суспільно-політичного життя»², певні політико-правові орієнтири, зразки, до яких слід прагнути, які набули авторитету і визнання світовим співтовариством і виступають мірилом демократичності політики держав. Вони виражають всесвітній досвід людства і в той же час втілюють сучасні потреби й тенденції світового розвитку в гуманістичній сфері.

Міжнародно-правові стандарти демократії — це закріплені у міжнародному праві юридичні зобов'язання, авторитетно підтримувані орієнтири соціального і політичного розвитку³. Стандарти — це «нормативний мінімум», відступати від якого держава може лише у формі його перевищення або конкретизації⁴. Міжнародні стандарти в галузі

¹ Див.: *Тацій В. Я., Тодыка Ю. Н.* Всеобщая декларация прав человека и проблемы становления конституционализма в Украине // Проблемы законности: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. — Вип. 36. — С. 3.

² *Иваненко В. С.* Конституции государств — участников СНГ и международное право: некоторые проблемные вопросы их соотношения. — С. 160.

³ Див.: *Буроменський М.* Міжнародно-правові стандарти внутрішньодержавної демократії // Вісн. Акад. правових наук України. — 1997. — № 2 (9). — С. 13.

⁴ Див.: *Международное право: Учебник для вузов.* — 2-е изд., изм. и доп. / Отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. — М.: НОРМА—ИНФРА-М, 2002. — С. 363.

прав і свобод людини і громадянина в політичній сфері формулюються в низці документів.

Історія людства свідчить, що на певних етапах з'являються документи епохального значення, які на тривалий період визначають ідеологію світового співтовариства відносно прав людини¹. До числа основних документів, у яких знайшли втілення універсальні міжнародно-правові стандарти участі громадян в управлінні державними справами у політичній сфері, належать: Загальна декларація прав людини 1948 р.; Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р. (підписаний УРСР 20 березня 1968 р.; ратифікований 19 жовтня 1973 р.; набув чинності для України 23 березня 1976 р.).

Основа захисту прав людини була закладена прийняттям і проголошенням Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. у Парижі Загальної декларації прав людини² як стандарту, завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави через сприяння повазі цих прав та свобод і забезпечення, шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів, їх загального й ефективного визнання і здійснення (Преамбула). Декларація стала стандартом демократії, взірцем і поштовхом для розробки і прийняття численних конвенцій з прав людини, а також конституцій цивілізованих, демократичних держав. У цьому комплексному документі універсального характеру вперше в історії було встановлено розгорнутий перелік (мінімальний каталог) основних прав і свобод людини, що підлягають дотриманню в усьому світі, погоджено юридичний зміст цих прав і свобод та законні випадки їх допустимих обмежень.

Відповідно до ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництва вільно обраних представників. Це положення розвивається у ч. 2 ст. 21: кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні; ч. 3: воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна знаходити виражен-

¹ Див.: Тацій В. Я., Тодыка Ю. Н. Всеобщая декларация прав человека и проблемы становления конституционализма в Украине. — С. 3.

² Международная защита прав человека: Документы и комментарии / Сост. и авт. коммент. М. В. Буроменский. — Х.: Синтекст, 1998. — С. 144.

ня в періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають проводитися при загальному і рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування. Відповідно до ст. 20 Декларації кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій; ніхто не може бути примушений вступати в яку-небудь асоціацію.

У розділі II Конституції України всі вищенаведені положення Загальної декларації прав людини не тільки знайшли своє відображення, але й розширені й конкретизовані. Це стосується права на об'єднання («асоціації» в термінології Декларації), втіленого у ст. 36 Конституції України; права брати участь в управлінні державними справами, виборчих прав, рівного права доступу до державної служби (ст. 38); права на мирні збори (ст. 39). Крім цього мінімального переліку, започаткованого Декларацією, в Україні на конституційному рівні закріплене політичне право громадян брати участь у референдумі, право на звернення до державних органів і посадових осіб.

На положеннях Загальної декларації прав людини ґрунтується обов'язковий для держав Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р., ратифікований УРСР 19 жовтня 1973 р. (набув чинності для УРСР 23 березня 1976 р., а для незалежної України — 25 жовтня 1991 р.)¹. Міжнародний пакт, як один з найбільш авторитетних міжнародно-правових договорів про права людини, поряд з правами дотримуватися своїх думок і на свободу інформації, гарантує такі політичні права, що вже стали класичними: визнається право на мирні збори (ст. 21); кожна людина має право на свободу асоціації з іншими (ст. 22); право брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництва вільно обраних представників, голосувати і бути обраним на дійсних періодичних виборах, допускатися до державної служби (ст. 25).

Положення Міжнародного пакту, що стосуються права на мирні збори (ст. 21) і права на свободу асоціації (ч. 2 ст. 22), вказують на можливість законних обмежень закріплюваних у цих статтях прав, якщо вони необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної

¹ Международная защита прав человека: Документы и комментарии / Сост. и авт. коммент. М. В. Буроменский. — С. 42–55.

безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення чи захисту прав і свобод інших осіб. Що стосується права на свободу асоціації, то Пакт не перешкоджає введенню законних обмежень користування цим правом для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції.

Отже, на відміну від Загальної декларації прав людини, яка лише називає право на мирні збори і право на свободу асоціації, об'єднавши їх в одній статті, в Пакті ці права розміщені в різних статтях, а також встановлені умови їх легальних обмежень. Таким же правовим шляхом іде й Конституція України у статтях 36, 37 про право на об'єднання та його межі та у ст. 39 про право збиратися мирно.

Відповідно до ст. 25 Пакту кожен громадянин повинен мати без дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництва вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на дійсних періодичних виборах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують вільне волевиявлення виборців; в) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

У цьому випадку Пакт, як і Декларація, композиційно поєднує в одній статті право брати участь у веденні державних справ з виборчими правами і з правом допускатися до державної служби. Таке ж поєднання зазначених настанов спостерігаємо і в ст. 38 Конституції України. Логічним є висновок, що саме ці дві правомочності є вирішальними для реалізації права на участь в управлінні державними справами.

Окрім розглянутих основоположних актів з прав людини, що були прийняті на рівні ООН, у рамках цієї організації розроблені інші специфічні документи стосовно основних демократичних політичних цінностей. У 1952 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Конвенцію про політичні права жінок (набрала чинності 1954 р.)¹, в якій визнається, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо чи за посередництва вільно обраних представників і право рівного доступу до державної служби

¹ Международная защита прав человека: Документы и комментарии / Сост. и авт. коммент. М. В. Буруменский. — С. 187–190.

у своїй країні, а також виражається прагнення зрівняти положення чоловіків і жінок відносно володіння і користування політичними правами (Преамбула).

У Резолюції 53/31 Генеральної Асамблеї ООН «Підтримка системою Організації Об'єднаних Націй зусиль урядів з розвитку і зміцнення нових чи відроджених демократій» від 23 листопада 1998 р.¹ вказано, що демократія ґрунтується на вільному волевиявленні народу, що дозволяє йому визначати свою власну політичну, економічну, соціальну і культурну систему, і на його всебічній участі у всіх аспектах його життя.

У Декларації про право на розвиток від 4 грудня 1986 р., проголошеній Резолюцією 41/128 Генеральної Асамблеї ООН², встановлено: право на розвиток є невід'ємним правом людини, у силу якого кожна людина і всі народи мають право брати участь у такому економічному, соціальному, культурному і політичному розвитку, за якого можуть бути цілком здійсненні усі права людини й основні свободи, а також сприяти йому і користуватися його благами (ст. 1), людина є основним суб'єктом процесу розвитку і повинна бути активним учасником і бенефіціарієм права на розвиток (ч. 1 ст. 2).

Поряд із універсальним механізмом захисту прав людини, заснованим на загальних міжнародних договорах, існують регіональні системи захисту прав людини. Документи регіонального характеру, які містять міжнародні стандарти щодо політичних прав громадян, включають для України акти Ради Європи, насамперед Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод 1950 р. (підписана Україною 9 грудня 1995 р.; ратифікована Україною 17 липня 1996 р.)³ з протоколами, у яких доповнені чи уточнені окремі її положення; документи Народи

¹ http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_610&p=1

² СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. — М.: Междунар. отношения, 1989. — С. 545–549.

³ Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР // Від. Верхов. Ради України. — 1997. — № 40. — Ст. 263.

(нині — Організації) з безпеки та співробітництва в Європі; документи Співдружності Незалежних Держав.

Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод (4 листопада 1950 р., Рим; набула чинності 3 вересня 1953 р., підписана від імені України 8 листопада 1995 р.)¹ прийнята більшістю держав як нормативний зразок. З ратифікацією Конвенції Верховною Радою України 17 липня 1997 р. для української держави відкрився доступ до багатого європейського досвіду у сфері утвердження демократичних принципів, забезпечення і захисту прав людини. Україна визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції, і громадяни України отримали право на звернення до європейського правозахисного механізму.

Як і в рамках ООН, у системі Ради Європи прийняті два окремих документи, один із яких присвячений громадянським і політичним правам (Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р.), а другий — економічним і соціальним (Європейська соціальна хартія від 18 жовтня 1961 р.). Отже, Європейська конвенція гарантує головним чином громадянські та політичні права (на зразок Міжнародного пакту про громадянські та політичні права), тобто права першого покоління.

Порівняно із Загальною декларацією прав людини і Міжнародним пактом про громадянські та політичні права Європейська конвенція містить менший перелік прав громадян у політичній сфері: у ст. 11 Конвенція гарантує лише право на свободу мирних зборів і свободу асоціації з іншими. Практика Європейського суду вказує також на тісний зв'язок з політикою права на свободу вираження своєї думки (ст. 10 Конвенції). У частині 2 ст. 11 Європейської конвенції встановлені підстави допустимих обмежень права на свободу мирних зборів і свободу асоціації, в основному ідентичні переліку Пакту, але децю розширені: додано умову обмеження «з метою запобігання безчинствам і злочинності» і можливість законних обмежень на здійснення цих прав особами, які входять до складу державного управління.

Список прав, які гарантуються Конвенцією, розширений додатковими протоколами до неї з різних напрямків співро-

¹ Международная защита прав человека: Документы и комментарии / Сост. и авт. коммент. М. В. Буроменский. — С. 66–86.

бітництва. З них лише Протокол № 1 (прийнятий 1952 р., набрав чинності 1954 р.)¹ доповнює наданий Конвенцією перелік політичних прав громадян: Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в таких умовах, що забезпечать вільне волевиявлення народу у виборі законодавчої влади (ст. 3 Протоколу). Положення статті викладені не як правомочності громадян з активного і пасивного виборчого права, а як зобов'язання держави забезпечити проведення таких виборів. Вимоги цієї статті поширюються тільки на вибори органів законодавчої влади і не стосуються виборів глави держави, місцевих виборів. Практика Європейського суду доповнює: «хоча право претендувати на посаду і бути обраним прямо не зазначене в статті 3 Протоколу № 1 ... ця стаття гарантує також таке право»².

Правозахисний механізм Європейської конвенції формально гарантує лише ті правомочності політичної участі, що безпосередньо закріплені в Конвенції та протоколах до неї. Право брати участь в управлінні державними справами як таке в Європейській конвенції не закріплене. Однак у Преамбулі сказано, що Конвенція прийнята з урахуванням Загальної декларації прав людини (а Декларація закріплює право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через посередництво вільно обраних представників), і що дотримання основних свобод головним чином залежить від справжньої демократичної системи і від загального розуміння і дотримання прав людини.

Багато прав, безпосередньо в Європейській конвенції не сформульованих, впливають з рішень Європейського суду. Наприклад, право доступу до суду як таке не гарантується Конвенцією³. Поряд з правом брати участь в управлінні державними справами у Конвенції не одержали закріплення і такі зафіксовані в Міжнародному пакті про громадян-

¹ Международная защита прав человека: Документы и комментарии / Сост. и авт. коммент. М. В. Буроменский. — С. 88–90.

² Див.: Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. — М.: МНИМП, 1998. — С. 436.

³ Див.: Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. — К.: Вид. дім «KM Academia», 2000. — С. 237.

ські й політичні права норми, як право народів на самовизначення, заборона пропаганди війни, права дітей на захист.

Європейський суд створив і продовжує розвивати на базі Конвенції прецедентне право, що вважається обов'язковим для національних судів. Маються на увазі прецеденти, що створені Судом, а також Європейською комісією з прав людини, що існувала до 1 листопада 1998 р. Україна є державою з континентальною системою права, тоді як право Європейського суду — прецедентне. Останнім часом усе частіше вказується на те, що суди України мають застосовувати у своїх рішеннях не тільки норми Європейської конвенції, а й рішення Європейського суду з прав людини, в яких дається тлумачення Конвенції. Отже, для українських правознавців, суддів та інших суб'єктів захисту прав людини ситуація ускладнюється необхідністю вивчення та застосування не тільки норм Конвенції, а й рішень Європейського суду.

У рішеннях Європейського суду з прав людини, що стосуються політичних прав громадян, встановлено, що свобода політичної дискусії є стрижнем концепції демократичного суспільства, захист особистих думок є однією з цілей свободи зібрань та об'єднання (рішення у справах «Воґт проти Німеччини» від 26 вересня 1995 р., «Реквенї проти Угорщини» від 20 травня 1999 р., «Інкал проти Туреччини» від 9 червня 1998 р., «Стіл та інші проти Сполученого Королівства» від 23 вересня 1998 р.¹ тощо). В окремій думці до рішення у справі «Реквенї проти Угорщини» суддя Фішбах наголошує на необхідності захисту «права брати безпосередню участь у державних справах та у формуванні волі народу і держави»².

Окрім Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод, у рамках Ради Європи прийнято понад 150 конвенцій, які утворюють фундамент для удосконалення національного законодавства країн — членів Ради Європи у сфері прав людини³. Так, Декларація і програма виховання

¹ Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. — 2002. — № 2 (14). — С. 29; № 3 (15). — С. 191.

² Там же. — № 2 (14). — С. 43.

³ Див.: Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. — С. 82.

громадян у дусі демократії, заснованого на усвідомленні ними своїх прав і обов'язків, прийнята на 104-й сесії Комітету міністрів Ради Європи 7 травня 1999 р. у Будапешті¹, підкреслює основну роль виховання з метою більш активної участі всіх і кожного в демократичному житті на всіх рівнях: місцевому, регіональному і національному (п. 7).

Європейська комісія «За демократію через право» Ради Європи (Венеціанська комісія) на розвиток положень ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод прийняла Керівні принципи заборони і розпуску політичних партій (Венеція, 11 грудня 1999 р.)²: держави мають визнавати право кожної особи на свободу об'єднання в політичні партії, вимога реєстрації політичних партій сама по собі не розглядається як порушення цього права (п. 1). У Поясненнях до Керівних принципів зазначається: хоча свобода асоціації, включаючи свободу створення політичних партій, і має розглядатися як один з наріжних каменів плюралістичної демократії, обмеження цього права в демократичному суспільстві можуть допускатися; у забороні чи розпуску політичних партій роль правосуддя є винятково важливою.

Засади громадянської участі в управлінні закладені також у Резолюціях та інших актах Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ). У Резолюції 980 (1992) «Про участь громадян у політиці»³ Парламентська Асамблея Ради Європи підтверджує: «демократія атрофується без широкої участі громадян, з якими повинні, де це можливо, консультуватися з питань, що їх близько стосуються, за допомогою відповідних механізмів» (п. 2). На виконання цієї Резолюції була прийнята Рекомендація ПАРЄ 1180 (1992) «Про участь громадян у політиці»⁴, яка наголошує на важливій

¹ Закон & Бізнес. — 1999. — № 46. — 13 листопада.

² Совет Европы и Россия. — 2001. — № 1. — С. 42–45.

³ Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 980 (1992) on citizens' participation in politics. Text adopted by the Assembly on 7 February 1992 (26th Sitting) // <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta92/ERES980.htm>

⁴ Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation 1180 (1992) on citizens' participation in politics. Text adopted by the Assembly on 7 February 1992 (26th Sitting) // <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta92/EREC1180.htm>

ролі неурядових організацій (асоціацій, фондів, рухів або груп, незалежних від уряду, заснованих на некомерційній основі для захисту певних інтересів) у розвитку участі громадян у політичному житті.

У Резолюції 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії»¹ ПАРЕ наголошено: дієвість демократії залежить від активного внеску всіх громадян. Їх участь у політичному житті та співробітництво в межах політичних інституцій є вирішальним фактором налагодженого функціонування демократичних інституцій (установ). У Резолюції 1154 (1998) «Демократичне функціонування національних парламентів»² Асамблея звернула увагу на необхідність більш широкої участі громадян у прийнятті політичних рішень.

Важливе місце в міжнародно-правовому масиві регіональних стандартів прав людини належить документам Наради (тепер — Організації) з безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ/ОБСЄ). З 1992 р. Україна є повноправним членом НБСЄ, тому принципи і домовленості, закріплені у документах цієї організації, є обов'язковими для України.

Згідно з Паризькою хартією для нової Європи 1990 р. була утворена низка важливих органів для моніторингу прав людини, зокрема, Парламентська асамблея НБСЄ, Бюро вільних виборів (Office for Free Elections) у Варшаві, яке з часом перетворилося на Бюро демократичних інституцій та прав людини³. Варшавське бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ на запрошення Міністерства закордонних справ України та Центральної виборчої комісії утворювало місії спостереження за парламентськими та президентськими виборами в Україні.

¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1121 (1997) on instruments of citizen participation in representative democracy. Text adopted by the Assembly on 22 April 1997 (11th Sitting) // <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta97/ERES1121.htm>

² Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1154 (1998) Democratic functioning of national parliaments. Text adopted by the Assembly on 20 April 1998 (9th Sitting) // <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta98/ERES1154.htm>

³ Див.: Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. — С. 88.

Відповідно до підсумкового Документа Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ (1990 р.)¹, держави-учасниці поважають право своїх громадян брати участь в управлінні державою безпосередньо або через представників, що обираються ними вільно у ході чесного виборчого процесу (п. 6); право громадян добиватися політичних чи державних посад в особистій якості або як представників політичних партій чи організацій без дискримінації (7.5); право створювати в умовах повної свободи політичні партії чи інші політичні організації, яким надаються необхідні юридичні гарантії, що дозволяють їм змагатися одна з одною на основі рівності перед законом і органами влади (7.6). Закон і державна політика мають допускати проведення політичних кампаній в атмосфері свободи і чесності, в якій жодні адміністративні дії, насильство і залякування не утримували б партії і кандидатів від вільного викладу своїх поглядів і оцінок, а також не заважали б виборцям голосувати вільно, не побоюючись покарання (7.7).

Правову основу взаємовідносин України і Європейського Союзу складає Угода про партнерство і співробітництво, підписана у 1994 р. Інтеграційні процеси в Європі, утворення єдиного європейського правового простору і створення єдиних умов для ефективного захисту основних прав і свобод людини зумовлюють прагнення України до вступу в ЄС. У зв'язку з цим значний теоретичний інтерес становить досвід Європейського Союзу щодо захисту політичних прав громадян.

Хартія Європейського Союзу про основні права, прийнята 7 грудня 2000 р. в Ніцці², глава II «Свободи», ст. 12 поєднує свободу зборів і свободу об'єднань. У главі V Хартії «Громадянство» встановлено: кожен громадянин чи кожна громадянка Союзу в державі-члені, де він чи вона проживає, має право голосувати і балотуватися як кандидат на виборах до Європейського парламенту (ст. 39), на муніципальних виборах (ст. 40) на тих же умовах, що і громадяни цієї держави. Лише на виборах державного рівня активне і пасив-

¹ Див.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право: Учебник. — С.358–363.

² Хартія Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под ред. С. Ю. Кашкина. — М.: Юриспруденция, 2001. — С. 60–153.

не виборче право надається тільки громадянам держави. Закріплене право кожної фізичної чи юридичної особи, що проживає чи має юридичну адресу в державі-члені, направляти петиції до Європейського парламенту (ст. 44).

Однією з новел Хартії є надання статусу «основного» праву на «хороше управління» (ст. 41). Комплексне за своїм характером, «право на хорошу адміністрацію» надано кожній особі (фізичній, юридичній) і включає право звертатися до інститутів Союзу на одній з мов, на яких укладені установчі договори ЄС; право на розгляд своєї справи інститутами й органами Союзу неупереджено, справедливо й у розумний термін, що охоплює право бути заслуханим, право на доступ до інформаційного досьє, що зачіпає інтереси особи, та обов'язок адміністрації мотивувати свої рішення.

Згідно з ч. 2 ст. 1 Договору про Європейський Союз прийняття рішень у ньому має бути якомога більше наближене до громадян. У статті 51 Хартії закріплено один з основних принципів діяльності ЄС — принцип субсидіарності, що покликаний оптимально розподілити тягар прийняття політичних рішень між різними рівнями влади, від місцевого (муніципального) до наднаціонального (ЄС)¹.

Відбувалася спроба створити власний механізм захисту прав людини й на рівні СНД. У 1995 р. у Мінську підписана Конвенція СНД про права і основні свободи людини². Мета Конвенції — забезпечити дотримання міжнародних стандартів у сфері громадянських і політичних прав людини всіма державами — учасницями СНД. Положення статей 12, 29 Конвенції СНД майже дослівно відтворюють відповідні настанови Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод щодо політичних прав громадян. Закріплюється право брати участь в управлінні і веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників (ст. 29). Україна (поряд з Туркменістаном, Казахстаном, Узбекистаном) цей документ не підписала.

У рамках СНД також існує Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-

¹ Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под ред. С. Ю. Кашкина. — С. 140.

² Див.: Даниленко Г. М. Международная защита прав человека. Вводный курс: Учеб. пособие. — М.: Юристъ, 2000. — С. 242–255.

учасниках Співдружності Незалежних Держав від 7 жовтня 2002 р.¹. Стаття 8 Конвенції «Вільні вибори» встановлює, що верховенство конституції є основою для проведення вільних виборів і забезпечення громадянам та іншим учасникам виборчого процесу можливості зробити вибір щодо своєї участі у виборах у формах, які допускаються законом, і законними методами. Конвенція підписана Україною із застереженнями: 1) для України положення цієї Конвенції будуть застосовуватися лише щодо органів державної влади, місцевого самоврядування, які обираються, і виборних посадових осіб; 2) Конвенція набуде чинності для України після її ратифікації Верховною Радою України (поки що не ратифікована).

Міжнародні стандарти прав людини забезпечуються міжнародним інституційним механізмом контролю за їх дотриманням. Україна як одна з держав — засновниць ООН, членів Ради Європи, учасниць ОБСЄ входить до всесвітньої та європейської системи захисту прав людини, беручи участь не лише у розробці міжнародно-правових актів з прав людини, але й у роботі контрольних і правозахисних органів ООН (Міжнародний суд ООН, Комісія ООН з прав людини, Комітет з прав людини) і Ради Європи (Європейський суд з прав людини, Комісія з прав людини ПАРЄ).

Наведені витяги з основних міжнародних актів з прав людини свідчать, що положення ст. 38 Конституції України щодо права участі в управлінні державними справами є впровадженням загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, зокрема ст. 21 Загальної декларації прав людини, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Держави, які стали учасниками міжнародних договорів, беруть на себе юридичні зобов'язання привести своє законодавство, адміністративну і судову практику у відповідність з їх положеннями. Особлива роль у цьому належить конституціям держав. Конституції виступають як найважливіший правовий елемент загальносвітового механізму підтримки і забезпечення міжнародного правопорядку².

¹ http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_622&p=1125550175155616

² Див.: *Иваненко В. С.* Конституции государств — участников СНГ и международное право: некоторые проблемные вопросы их соотношения. — С. 161–162.

Тому нас також цікавлять особливості закріплення норм про участь громадян в управлінні в конституціях зарубіжних, здебільшого європейських, країн.

У всіх конституціях сучасних держав, що проголошують себе демократичними, у тій чи іншій формі визнана значущість прав і свобод людини і громадянина, народ постулюється як джерело влади в державі. Вже у преамбулах зазначається, що вони проголошені від імені народу кожної країни.

У деяких конституціях зарубіжних країн відсутні спеціальні розділи про права і свободи людини. У первісному тексті Конституції США не було спеціальної статті чи розділу про правове положення особи і лише через кілька років прийнято перші десять поправок, що називають Біллем про права¹. Конституція Франції також не містить відповідного розділу, вона посилається у цьому відношенні на Декларацію прав людини і громадянина 1789 р.

Країни СНД, як країни «молодої демократії», при запровадженні власної моделі забезпечення прав і свобод людини орієнтувалися як на національні традиції, на свій історичний досвід, так і на міжнародні стандарти відповідних прав і свобод світового співтовариства і традиційно демократичних європейських держав. Більшість конституцій СНД закріплюють право громадян на участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників: ст. 32 Конституції Російської Федерації, ст. 37 Конституції Білорусі, ст. 39 Конституції Молдови, ст. 55 Конституції Азербайджану, ст. 27 Конституції Вірменії, ст. 33 Конституції Казахстану, ст. 27 Конституції Таджикистану, ст. 29 Конституції Туркменістану, ст. 32 Конституції Узбекистану.

Суб'єктивне право, що у ст. 38 Конституції України виражене формулюванням «право брати участь в управлінні державними справами», в конституціях чи конституційних законах інших країн може виражатися й іншими словосполученнями: «право брати участь в управлінні публічними справами» (ст. 21 Хартії основних прав і свобод Чеської Республіки 1991 р., ст. 30 Конституції Словацької Республіки 1992 р.); «право виконувати публічні функції» (ст. 23

¹ Конституции зарубежных стран / Сост. В. Н. Дубровин. — М.: Юрлитинформ, 2001. — С. 5.

Конституції Республіки Македонія 1991 р.); «право брати участь в управлінні громадським життям» (ст. 44 Конституції Республіки Словенія 1991 р.); «право брати участь у здійсненні публічної діяльності» (ст. 44 Конституції Республіки Хорватія 1990 р.); «право передбаченим законом чином брати участь у діяльності держави» (п. 101 Конституції Латвійської Республіки 1922 р., зі змінами 1998 р.)¹.

Як і в Конституції України, у більшості конституцій країн Європи та СНД право брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників змістовно і композиційно поєднується в одній статті з виборчими правами (ст. 23 Конституції Іспанії 1978 р., ст. 30 Конституції Словацької Республіки 1992 р., ст. 21 Хартії основних прав і свобод Чеської Республіки 1991 р., ст. 27 Конституції Таджикистану 1994 р.), а також з правом рівного доступу до державної служби і державних посад (ст. 32 Конституції Російської Федерації 1993 р., ст. 39 Конституції Республіки Молдова 1994 р., п. 101 Конституції Латвійської Республіки) або «до виборних та інших публічних функцій» (ст. 30 Конституції Словацької Республіки). Це означає, що зазначені суб'єктивні політичні права громадян у першу чергу дозволяють їм реалізувати право на участь в управлінні державними справами.

Інші конституції встановлюють, що особиста участь громадян в управлінні справами держави забезпечується також проведенням референдумів (ст. 32 Конституції Узбекистану, ст. 33 Конституції Казахстану), обговоренням проектів законів і питань республіканського і місцевого значення (ст. 37 Конституції Білорусі); правом на утворення з іншими особами об'єднань і політичних партій (ст. 25 Конституції Вірменії); правом на звернення до державних органів (ст. 33 Конституції Казахстану, ст. 33 Конституції Литви); правом брати участь у відправленні правосуддя (ст. 32 Конституції Російської Федерації).

Докладніше теорія політичної участі громадян в управлінні викладена у Конституції Португальської Республіки 1976 р.². Положення розділу 2 «Права, свободи і гарантії

¹ Див.: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: НОРМА, 2001.

² Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — Т. 2. — С. 748–785.

політичної участі» Конституції Португалії стосуються участі у суспільному житті (ст. 48), права на участь у виборах (ст. 49), права на зайняття державних посад (ст. 50), свободи об'єднань і політичних партій (ст. 51). Зокрема, відповідно до ст. 48 Конституції Португалії усі громадяни мають право брати участь у політичному житті та у вирішенні суспільних питань, що стоять перед країною, безпосередньо або через законно обраних представників. Усі громадяни мають право на одержання об'єктивних відомостей про дії держави і публічних установ, а також на одержання інформації від Уряду й інших органів влади щодо управління суспільними справами. За Конституцією Португалії (ст. 51) свобода об'єднань включає право на створення і на членство в об'єднаннях і політичних партіях і демократичне суперництво при формуванні народної волі й організації політичної влади; політичні партії мають керуватися засадами відкритості, демократичного управління, організації й участі всіх їх членів.

Окремо в Конституції Португалії виділена частина III «Організація політичної влади», яка ще більше розвиває ідею політичної участі громадян. До загальних принципів організації публічної влади належить пряма й активна участь чоловіків і жінок у політичному житті, що є умовою і важливим інструментом зміцнення демократичного життя (ст. 109). Відповідно до загальних принципів виборчого права (ст. 113) громадяни зобов'язані співпрацювати з адміністрацією, що займається виборами, у формах, передбачених законом. Закріплене також право меншості на демократичну опозицію (ст. 114).

У преамбулі Конституції Французької Республіки 1958 р.¹ зазначено: «Французький народ урочисто проголошує свою прихильність Правам Людини і принципам національного суверенітету, як вони були визначені в Декларації 1789 р.». Згідно зі ст. 6 Декларації прав людини і громадянина 1789 р. «закон є вираженням загальної волі. Усі громадяни мають право брати участь особисто або через своїх представників у його утворенні»².

¹ Конституции зарубежных стран / Сост. В. Н. Дубровин. — С. 49–68.

² Там же. — С. 65.

У конституціях деяких держав у зв'язку з правом на участь в управлінні державними справами закріплене право громадян чинити опір кожному, хто посягає на демократичний порядок здійснення основних прав і свобод, якщо діяльність конституційних органів і дієве використання засобів, передбачених законом, виявляються неможливими (ст. 32 Конституції Словаччини, ст. 23 Хартії основних прав і свобод Чехії, ч. 2 ст. 54 Конституції Азербайджанської Республіки 1995 р.). Законодавець в Україні свідомо не закріпив відповідне право в Конституції України 1996 р., і багато науковців погоджується, що такий крок є обґрунтованим, оскільки наявність такого права на рівні Основного Закону вимагає високого рівня правосвідомості і правової культури громадян.

Незвичайним є закріплення права політичної участі у частині 2 Конституції Греції 1975 р. «Особисті і соціальні права» (ст. 5): «кожний може вільно розвивати свою особистість і брати участь у соціальному, економічному і політичному житті країни, якщо тільки він не перешкоджає правам інших, не порушує Конституцію чи моральні норми»¹. Право політичної участі в даному випадку закріплено в комплексі особистих прав людини і поєднується з правом на вільний розвиток особистості.

Що ж стосується тих демократичних держав, у конституціях яких прямо не вказане право брати участь в управлінні державними справами (Австрія, Бельгія, Королівство Данія, Італія, Федеративна Республіка Німеччина, Фінляндія, Швейцарська Конфедерація тощо), зміст такої участі простежується як у розділах про засади їх конституційного ладу, так і в положеннях щодо політичних прав громадян: виборчих, референдумних, права на об'єднання, на мирні збори, на звернення.

Таким чином, необхідно зазначити, що редакція ст. 38 Конституції України відповідає загальноновизнаним міжнародним документам з прав людини і запозичена з них, зокрема Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Право громадян на участь в управлінні державними справами закріплене в Конституції України не окремо, а поєднане в одній статті з

¹ Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — Т. 1. — С. 647.

виборчими правами, з правом брати участь у референдумах та з правом рівного доступу до державної служби. Тут Основний Закон України слідує переліченим міжнародним актам, оскільки ці правомочності є найбільш важливими у реалізації права на участь в управлінні державою. Крім того, наприклад, у Конституції Росії в тій самій статті закріплене також право брати участь у відправленні правосуддя. Вважаємо, що оскільки судова влада має бути повністю деполітизованою, право громадян на участь у здійсненні судової влади недоцільно закріплювати в системі політичних прав громадян. Тому здається, що формулювання ст. 38 Конституції України є переконливим, вичерпним і не потребує змін.

Наведене дає можливість зробити висновок, що в закріпленні політичних прав і свобод Конституція України приєднується до європейського і світового бачення їх каталогу, змісту і можливих обмежень. В Україні визнається необхідність подальшої гармонізації законодавства з міжнародно-правовими стандартами у сфері прав людини, у тому числі політичних. Таке вдосконалення має виходити з власного історико-політичного досвіду України, з політико-правового становища державних справ у нинішній період, а також узгоджуватися з міжнародно-правовими стандартами незалежно від їх юридичної обов'язковості. Якщо ж внутрішньодержавні суди частіше застосовуватимуть норми міжнародного права, це буде однією з гарантій дотримання міжнародних стандартів і захисту прав людини в Україні, а також позбавить її громадян необхідності в певних випадках звертатися до міжнародних правозахисних установ.

Розділ 2

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ТА ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

§ 1. Поняття і структура конституційно-правового механізму реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами

У правовій науці питання про конституційні права і свободи особи, їх розвиток, систему тощо досліджені значно повніше порівняно з проблемою їх практичної реалізації, її механізму, не говорячи вже про розробку механізму реалізації кожного конкретного суб'єктивного права.

Сучасні правники зазначають, що необхідно розрізняти теорію і практику прав людини. Права і свободи людини легко постулюються на папері, але дуже важко реалізуються в житті. Головне в цій проблемі на даний момент — не теоретична розробка прав і свобод людини (хоча таке завдання, звичайно, не знімається), а створення необхідних умов, гарантій та механізмів для їх реалізації, тобто практична сфера¹. Зараз у державно-правовій доктрині спостерігається переоцінка пріоритетних напрямків досліджень. Державознавці все частіше звертаються до розробки теорії реалізації конституції, використання її приписів як стимулятора соціального прогресу, впровадження конституційних положень у живу тканину суспільних відносин, у діяльність державних органів і громадських об'єднань, у

¹ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 263, 268.

поведінку громадян¹. Таким чином, акценти в конституційно-правових дослідженнях прав і свобод громадян на сучасному етапі об'єктивно мають зміщатися в бік практичної реалізації цих прав.

У правовій літературі неодноразово вказувалося на необхідність дослідження кожного основного права та обов'язку людини і громадянина з точки зору їх конституційного закріплення, конкретизації в поточному законодавстві, реальних гарантій і механізмів їх здійснення на практиці, у тому числі забезпеченості в процесуально-процедурному аспекті². Мета цього дослідження — виявити сутність конституційно-правового механізму реалізації окремого комплексного політичного права громадян України брати участь в управлінні державними справами, що закріплене в ст. 38 Конституції України.

Закріплення політичних прав і свобод громадян України на конституційному рівні є важливою гарантією їх здійснення. Але воно ще не забезпечує дотримання, використання і захист цих прав у реальному політико-правовому житті. Тому необхідним є дослідження і вдосконалення всіх конституційно-правових гарантій та механізму реалізації права участі громадян в управлінні, за відсутності яких права і свободи людини залишаються в теорії. Для практичної реалізації будь-якого суб'єктивного права важливо не тільки записати й урочисто проголосити норму про відповідне право в Конституції, але й докласти зусиль для того, щоб люди її засвоїли, щоб її виконання підкріплювалося системою реальних конституційно-правових гарантій.

Теорія правових механізмів подекуди недостатньо досліджена. Але останнім часом вона привертає все більше уваги науковців. За словами С. С. Алексєєва, найбільш повне розуміння закономірностей певних явищ досягається в

¹ Див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. — С. 333.

² Див.: *Князєв В.* Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні // *Право України.* — 1998. — № 11. — С. 29; *Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / Отв. ред. Е. А. Лукашева.* — М.: Наука, 1983. — С. 82; *Тодыка Ю. Н.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. — С. 349.

результаті дослідження механізму їх дії¹. Сучасні розробки з цього питання ґрунтуються також на працях таких радянських правознавців, як О. М. Вітченко, В. М. Горшенев, В. О. Шабалін, Л. С. Явич².

У юридичній літературі все ширше використовується категорія «механізм». Це пов'язано з усвідомленням того, що недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, а потрібні чіткі механізми їх утілення в життя, що повною мірою стосується конституційно-правової сфери³. У зв'язку з цим у правовій науці виділяють такі правові категорії: «механізм державної влади»⁴, «механізм держави»⁵, «механізми контролю суспільства над владою»⁶, «механізм правового регулювання»⁷, «механізм реалізації

¹ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. лит., 1966. — С. 3.

² Див.: *Витченко А. М.* Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. — 160 с.; *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М.: Юрид. лит., 1972. — 256 с.; *Шабалин В. А.* Методологические вопросы правоведения (В связи с теорией и практикой социалистического управления). — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. — 226 с.; *Явич Л. С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. — М.: Госюриздат, 1961. — 172 с.

³ Див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. — С. 336–337.

⁴ Див.: *Гулиев В. Е., Рудинский Ф. М.* Социалистическая демократия и личные права. — 192 с.

⁵ Див.: *Копейчиков В. В.* Механизм советского государства. — М.: Юрид. лит., 1968. — С. 142; *Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько.* — С. 100.

⁶ Див.: *Калашников С. В.* Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // *Гос. и право.* — 2002. — № 10. — С. 21.

⁷ Див.: *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — С. 364; *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М.: Юрид. лит., 1972. — С. 19; *Матузов Н. И.* Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. — С. 58; *Мурашин О.* Акти прямого народовладдя у механізмі правового регулювання // *Право України.* — 2000. — № 9. — С. 18; *Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / Отв. ред. Е. А. Лукашева.* — С. 53.

права (правореалізації)»¹, «механізм реалізації правових норм»², «механізм реалізації Конституції, конституційних норм»³, «механізм забезпечення правової охорони Конституції України»⁴, «механізм конституційного впливу на акти державно-правового законодавства»⁵, «механізм імплементації (реалізації) норм міжнародного права»⁶, «механізм народовладдя»⁷, механізм реалізації безпосередньої демо-

¹ Див.: *Решетов Ю.С.* Механізм правореалізації в умовах розвинутого соціалізму. — Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1980. — 168 с.

² Теорія державства і права: Курс лекцій / Под ред. Н. И. Магузова, А. В. Малько. — С. 412.

³ Див.: *Касумов Фаррух Закир оглы.* Процесуальний механізм реалізації Конституції СРСР: Автореф. дис... канд. юрид. наук / ИГПАН СРСР. — М., 1985. — 19 с.; *Козюбра М. І.* Реалізація Конституції України // Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К.: Укр. центр правн. студій, 1999. — С. 53; *Мазаев В. Д.* Реалізація конституційних норм: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Саратов. юрид. ин-т. — Саратов, 1982. — С. 16; *Стумбина Э. Я., Кузнецов А. В., Эглитис В. В.* Механізм реалізації конституції: (Государственно-правовой аспект) / Под ред. Э. Я. Стумбиной. — Рига: Зинатне, 1984. — 182 с.; *Тодыка Ю. Н.* Конституція України: проблеми теорії і практики. — С. 73.

⁴ Див.: *Лунь З. І.* Правова охорона Конституції України: Автореф. дис... канд. юрид. наук / ІДП ім. В. М.Корецького НАН України. — К., 2003. — С. 9.

⁵ Див.: *Белкин А. А.* Механізм конституційного впливу на акти державно-правового законодавства: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Ленинград. гос. ун-т. — Л., 1983. — 19 с.

⁶ Див.: *Антонович М.* Україна в міжнародній системі захисту прав людини. — С. 69; *Дмитрієв А. І., Муравйов В. І.* Міжнародне публічне право: Навч. посіб. / Відп. ред. Ю. С. Шемшученко, Л. В. Губернський. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 181; *Международное право: Учебник для вузов.* — 2-е изд., изм. и доп. / Отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. — С. 157; *Мюллерсон Р. А.* Права человека: идеи, нормы, реальность. — М.: Юрид. лит., 1991. — С. 93.

⁷ Див.: *Тихомиров Ю. А.* Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). — С. 13; *Чудаков М. Ф.* Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной (прямой) демократии в СССР. — С. 196.

кратії, самоврядування народу, народного суверенітету¹, «механізм управління державними і громадськими справами»², «механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина»³, «механізм правового гарантування»⁴, «механізм забезпечення (державою) прав і обов'язків громадян»⁵ та інші⁶.

¹ Див.: *Волянська Г. М.* Народний суверенітет та форми його реалізації в Україні: конституційно-правові аспекти: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 1995. — С. 15; *Горлачев Р. Ю.* Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. — М., 2003. — С. 82; *Копейчиков В. В.* Народовластие и личность. — К.: Україна, 1991. — С. 165; *Мурашин А. Г.* Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. — С. 97; *Погорілко В.* Основні засади теорії безпосередньої демократії // Право України. — 2001. — № 8. — С. 29; *Цвик М. В.* Теория социалистической демократии (Государственно-правовые аспекты). — С. 21.

² Див.: *Тихомиров Ю. А.* Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). — 223 с.

³ Див.: *Баймуратов М. А.* Международное право. — Х.: Одиссей, 2000. — С. 334; *Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе / Под ред. Л. Д. Воеводина.* — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. — С. 56; *Заворотченко Т. М.* Поняття конституційно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина в Україні // Держава і право: Зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки. — К.: ІДП НАН України, 2001. — Вип. 13. — С. 98; *Князєв В.* Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні. — С. 29; *Конституционный статус личности в СССР / Ред. кол. Н. В. Витрук, В. А. Масленников, Б. Н. Топорнин.* — С. 196; *Летнянчин Л. І.* До питання про механізм реалізації конституційних обов'язків людини і громадянина в Україні // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2001. — Вип. 46. — С. 48; *Пехов В. Н.* Деятельность милиции в механизме реализации прав и свобод граждан: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Одес. гос. ун-т. — Одесса, 1992. — С. 14.

⁴ Див.: *Речицкий В. В.* Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами. — С. 124.

⁵ Див.: *Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Под общ. ред. Е. А. Лукашевой.* — М.: Норма, 2002. — С. 35.

⁶ Див., напр.: *Еремина С. Н.* Социально-правовой механизм реализации полномочий трудового коллектива в сфере управления государственным предприятием: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Всесоюз. НИИ сов. гос. строит-ва и зак-ва. — М., 1991. — 23 с.

Зазначені механізми тісно між собою переплітаються, є взаємопов'язаними, а в деяких випадках поглинаються один одним. Наприклад, взаємодія механізму реалізації Конституції України та механізму реалізації основних прав та свобод людини і громадянина виявляється в тому, що реалізація таких прав відбувається не інакше, як через здійснення положень Конституції, конституційних норм про ці права і свободи. Реалізуючи свої права та обов'язки, громадянин здійснює конституційні приписи.

Механізм правового регулювання, як правило, визначають як узяту в єдності систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється результативний правовий вплив на суспільні відносини¹. Механізм правового регулювання розкриває динаміку поняття правової системи². Він забезпечує ефективність, дієвість і результативність права як системи правових норм.

С. С. Алексєєв у механізмі правового регулювання виділяє три основні ланки: 1) юридичні норми; 2) правові відносини, суб'єктивні права і юридичні обов'язки; 3) реалізація (акти реалізації) учасниками правовідносин їх суб'єктивних прав і покладених на них юридичних обов'язків. До процесу правового регулювання може приєднатися і четверта ланка — індивідуальні приписи, акти застосування права³. Ця теорія знайшла відображення у працях багатьох інших вчених-правників⁴.

¹ Див.: *Степанов И. М.* Конституция и политика. — С. 52; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 625; Теория государства и права: Учебник / Под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: НОРМА—ИНФРА-М, 2002. — С. 276.

² Див.: *Бобровник С. В.* Правова система, правова надбудова та механізм правового регулювання: співвідношення понять // *Правова держава: Щорічник наук. праць ІДП НАН України.* — К.: Вид. дім «Юридична книга», 2002. — Вип. 13. — С. 51.

³ *Алексєєв С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — С. 34; *Він же.* Право: азбука — теорія — філософія: Опыт комплексного исследования. — С. 364–365.

⁴ Див., напр.: *Мурашин О.* Акти прямого народовладдя у механізмі правового регулювання. — С. 18; Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / Отв. ред. Е. А. Лукашева. — С. 54.

Серед правознавців немає єдиної точки зору щодо елементів механізму правового регулювання, але існує згода принаймні в тому, що основними і обов'язковими його елементами виступають норма права, правовідносини й реалізація (акти реалізації) правових норм. Таким чином, *механізм реалізації норм права* є одним з елементів (складників) більш загального, широкого механізму правового регулювання.

У свою чергу, реалізація правових норм відбувається у таких формах, як дотримання заборон, виконання обов'язків, використання прав та свобод і правозастосування. Саме третя з них — використання прав і свобод — відповідає поняттю реалізації особою її суб'єктивних прав. Механізми реалізації різних видів суб'єктивних прав (особистих, політичних, економічних, соціальних, культурних) мають низку власних рис, що пояснюється їх характером і змістом, а кожне окреме конституційне право має власний механізм реалізації, якому притаманні загальні властивості, у той же час він є індивідуальним, зумовленим особливостями змісту кожного із суб'єктивних прав.

У конституційно-правовій доктрині немає усталеного визначення *механізму реалізації прав та свобод людини і громадянина*, і це питання потребує окремого докладного дослідження. Під таким механізмом одні вчені розуміють спосіб здійснення прав і свобод, тобто особливим чином погоджені правомірні позитивні дії особи, усіх зобов'язаних та інших суб'єктів права, а також умови і фактори, що впливають на цей процес¹; інші — певну соціальну систему, у рамках якої явища правового порядку (норми, акти застосування права, правосвідомість суб'єктів і т.д.) тісно взаємодіють з певними організаційними структурами, діяльністю самих громадян, що реалізують свої суб'єктивні права, функціонуванням відповідних установ, посадових осіб². У деяких випадках при розгляді механізму реалізації певних прав і свобод це поняття фактично підміняється механізмом їх правового регулювання (розглядаються лише

¹ Див., напр.: Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / Отв. ред. Е. А. Лукашева. — С. 52.

² Див.: Пехов В. Н. Деятельность милиции в механизме реализации прав и свобод граждан. — С. 14.

особливості їх законодавчого регулювання)¹. Але такий підхід видається надто вузьким і обмеженим.

У певних випадках у конституційно-правовій літературі ототожнюються поняття гарантій конституційних прав і свобод громадян та механізму їх реалізації². Існує точка зору, що механізм реалізації конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина складається насамперед з гарантій їх забезпечення³ або поєднує гарантування, реалізацію й охорону конституційних прав і свобод громадян. Однак необхідно погодитися з тим, що система гарантування — це лише створення можливості (можливостей) для реалізації конституційних прав і свобод, але ще не сама реалізація, не саме користування тими благами, що складають зміст конституційних прав і свобод⁴. У правовій літературі застосовується також термін «механізм реалізації гарантій» державно-правових норм, безпосередньої демократії, прав і свобод громадян⁵. Під механізмом реалізації

¹ Див.: *Златопольский А. А.* Политические права и свободы граждан и механизм их реализации в Российской Федерации. — С. 5.

² Див.: *Воеводин Л. Д.* Система конституционных прав и свобод советских граждан. Юридические условия и средства их обеспечения и охраны // Юрид. гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистич. обществе / Под ред. Л. Д. Воеводина. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. — С. 56.

³ Див.: *Заворотченко Т. М.* Понятия конституційно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина в Україні. — С. 98.

⁴ Див.: *Витрук Н. В.* Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР / Ред. кол. Н. В. Витрук, В. А. Масленников, Б. Н. Топорнин. — М.: Юрид. лит., 1980. — С. 201, 204.

⁵ Див.: *Боброва Н. А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. — С. 93; *Горлачев Р. Ю.* Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации. — С. 76; *Фарбер И. Е.* Свобода и права человека в советском государстве. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. — С. 80; *Хазов Е. Н.* Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России: Дис... канд. юрид. наук. — М., 1997. — С. 89; Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под ред. С. Ю. Кашкина. — С. 24; *Шилов А. А.* Государственные гарантии обеспечения личных прав и свобод граждан в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Рос.

гарантій прав і свобод громадян пропонується розуміти спосіб організації і функціонування системи гарантування, її динамічний аспект¹.

Вважаємо, що категорії «гарантії» та «механізм реалізації» права громадян брати участь в управлінні державними справами перебувають у діалектичному взаємозв'язку. Наявність конституційних політичних прав, які включає до свого складу право громадян України на участь в управлінні державними справами (право на об'єднання, звернення, участь у референдумі, виборчі права, рівне право доступу до державної служби), з одного боку, є гарантією здійснення цього об'єднуючого політичного права, а з іншого — це правомочності, включені в комплексне право політичної участі, а тому виступають формами його реалізації. У свою чергу, наявність конституційного механізму реалізації цього суб'єктивного права є запорукою його реальності, а отже, конституційно-правовою гарантією його здійснення.

У правничій літературі розрізняються поняття «реалізація» («здійснення»), «забезпечення», «охорона» і «захист» прав, свобод і обов'язків людини і громадянина²,

гос. торгово-економіч. ун-т. — М., 2003. — С. 23; Юридические гарантии прав личности в Российской Федерации (По материалам «круглого стола») / Подгот. Р. А. Каламкарян // Госуд. и право. — 2000. — № 11. — С. 100.

¹ Див.: *Раздымалина Н. И.* Механизм реализации гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Акад. МВД СССР. — М., 1991. — С. 17.

² Див.: *Волинка К. Г.* Проблеми становлення єдиного механізму забезпечення прав і свобод особи // Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту: Наук.-практ. зб. — 2000. — № 3 (12). — С. 39; *Гараджаєв Д. Я.* Конституційні права і свободи людини та громадянина в країнах Співдружності Незалежних Держав і міжнародно-правові стандарти: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Одеська держ. юрид. акад. — Одеса, 1998. — С. 15; *Лысенков С. Л.* Гарантии прав и свобод личности в советском обществе: Автореф. дис... канд. юрид. наук / ИГПАН Украинской ССР. — К., 1976. — С. 23; *Рабинович П. М., Панкевич І. М.* Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти): Праці Львів. лаборат. прав людини і гр-на НДІ держ. будівництва та місцев. самоврядування АПрН України / Редкол.: П. М. Рабинович (голов. ред.) та ін. — Серія І. Дослідження і реферати. — Львів: Астрон, 2001. — Вип. 3. — С. 11.

однак немає єдності думок щодо їх розмежування. Щоб у подальшому уникнути плутанини у термінах, необхідно визначити співвідношення механізмів «реалізації», «охорони», «захисту», «забезпечення», «гарантування» прав та свобод людини і громадянина, у тому числі права участі в управлінні державними справами.

Деякі правознавці вважають найбільш загальною категорією «механізм забезпечення» прав і свобод людини¹, який поділяється на три підсистеми: механізм реалізації, охорони і захисту². Інші розмежовують реалізацію прав і обов'язків та їх охорону (захист) так, що реалізація за змістом передбачає забезпечення прав та обов'язків і безпосереднє їх втілення (виконання)³. Іноді захист і охорона конституційних прав і свобод ототожнюються⁴. Досягнуто певної єдності думок лише в тому, що механізм охорони прав людини передбачає профілактичні заходи для попередження порушень прав громадян, а також усунення перешкод для реалізації цих прав, а механізм захисту — заходи, спрямовані на відновлення порушених прав.

На нашу думку, найбільш узагальнюючим терміном з перелічених є «механізм реалізації (здійснення)» права громадян на участь в управлінні державними справами, оскільки він характеризує втілення нормативних приписів про це право в живу тканину правовідносин, у суспільно-політичну діяльність. Здійснення політичних прав включає і їх гарантування, забезпечення (створення умов для їх реалізації), охорону (профілактичні заходи попереджувального характеру), і в необхідних випадках захист (відновлення порушених прав).

Високий ступінь узагальненості конституційних норм щодо закріплення права громадян України на участь в

¹ Див.: Лукашева Е. А. Право, мораль, личность / Отв. ред. В. М. Чхиквадзе. — С. 182.

² Див., напр.: Заворотченко Т. М. Поняття конституційно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина в Україні. — С. 98.

³ Див.: Бойко І. В. Правовий статус громадян у сфері виконавчої влади. — С. 11.

⁴ Див., напр.: Витрук Н. В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР / Ред. кол. Н. В. Витрук, В. А. Масленников, Б. Н. Топорнин. — С. 202.

управлінні державними справами може ускладнити їх реалізацію, у зв'язку з чим необхідна їх *деталізація у поточному законодавстві*. Неврегулювання у законі певних процедурних питань щодо здійснення громадянами їх конституційних політичних прав і свобод іноді призводить до того, що людина, звертаючись до закону, не вирішує питання, які виникли в ході їх реалізації. Тому права і свободи з участі в управлінні державними справами, закріплені в Конституції України, потребують конкретизації в галузевому законодавстві. Поточне законодавство має пропонувати ефективні механізми і гарантії їх реалізації. Така конкретизація створює передумови для перетворення юридичної Конституції на фактичну, конституційно проголошених політичних прав і свобод — на ті, які фактично, реально діють.

Правомочності політичного характеру, що входять до складу права громадян брати участь в управлінні державними справами, конкретизуються й деталізуються в поточному конституційному законодавстві — у законах України «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про державну службу», «Про звернення громадян», у виборчому законодавстві тощо. Отже, правове регулювання механізму реалізації права на політичну участь практично повністю лежить у площині однієї галузі права — конституційного. Це, а також те, що в силу вагомої суспільно-політичної значущості зазначене право закріплене на рівні Основного Закону, дає підстави говорити саме про конституційно-правовий механізм реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами.

У конституційно-правовій теорії до процесу реалізації всіх суб'єктивних прав громадян висуваються певні вимоги: простота реалізації громадянином своїх суб'єктивних прав і свобод; наявність чітко окресленого демократичного порядку такої реалізації; загальна ефективність процесу реалізації суб'єктивних прав тощо¹. Вони є справедливими і для права громадян на участь в управлінні державними справами. Зі змісту Конституції й конституційного законодавства України випливає, що законодавець

¹ Див.: *Пехов В. Н.* Деятельность милиции в механизме реализации прав и свобод граждан. — С. 14.

намагався мінімально регламентувати механізм здійснення політичних прав громадян, щоб не було перешкод для їх політичної активності. Наприклад, конституційним законодавством не визначається і, таким чином, не обмежується предмет звернень громадян, надається певний простір для дій у ході передвиборної агітації. Разом з тим законодавець намагається максимально спростити процедури політичної участі громадян (приміром, виборчі процедури, процедури з проведення референдуму), і це спрямовано на забезпечення реальності й активного використання цих прав.

Конституційно-правовий механізм реалізації права громадян брати участь в управлінні необхідно розглядати у двох площинах. По-перше, як сукупність нормативних та інституційних елементів (статичний аспект); а по-друге, як процес, тобто сукупність конкретних форм його здійснення у фактичній поведінці, діяльності громадян України, як реальну практику здійснення політичної участі (динамічний аспект).

У структурі механізмів реалізації конституційних норм, прав і свобод, народовладдя різні автори визначають різний набір складових частин. У механізмі реалізації інститутів народного самоврядування В. В. Копейчиков виділяє такі елементи, як матеріальна база; нормативна основа; об'єкт, на який покликана впливати самоврядна діяльність; організаційні форми, в яких вона здійснюється, і методи її здійснення. Його первинною, відправною засадою є людина та її діяльність¹. У складі механізму захисту прав людини М. П. Орзіх окремо виділяє нормативні (насамперед матеріально-правові), процесуальні та інституціональні форми і засоби захисту².

На думку Є. М. Хазова, юридичний механізм реалізації основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина складається з певних елементів: а) правові норми, що їх закріплюють; б) юридичні факти; в) діяльність спеціальних органів і суб'єктів права, покликаних їх забезпечува-

¹ Див.: *Копейчиков В. В.* Народовластие и личность. — С. 167.

² Див.: *Орзіх М. П.* Судова влада в механізмі захисту прав людини: доктрина і практика // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць / Голов. ред. С. В. Ківалов. — С. 72.

ти; г) безпосередня діяльність суду і правоохоронних органів; д) спеціальні юридичні процедури; е) інститут юридичної відповідальності; ж) рівень правової культури населення і самого носія прав, свобод і обов'язків¹. Розглядаючи механізм реалізації прав національних меншин, В. П. Колісник до його головних елементів відносить: систему законодавчих актів, міжнародно-правових документів; правові акти державних органів виконавчої влади; державні органи та установи; систему громадських організацій; цільові програми; спеціальні фонди².

Визнанням і найбільш розповсюдженим у юридичній літературі став поділ механізмів реалізації норм права, інститутів безпосереднього народовладдя, Конституції, прав, свобод та обов'язків людини і громадянина на нормативну основу (сукупність правових засобів) та інституційний, організаційний елемент (структура та діяльність відповідних органів, державно-владних інститутів)³.

Так, механізм реалізації Конституції України містить у собі два елементи: а) нормативний (включає здійснення конституційних норм у державно-правових та інших правовідносинах, дотримання, виконання, використання й застосування конституційних норм); б) інституційний (державні структури, що забезпечують реалізацію конституційних норм у процесі нормотворчої, правозастосовчої та правоохоронної діяльності: державні органи своїми діями чи бездіяльністю багато в чому визначають ефективність реалізації конституційних норм)⁴. Виходячи з цього, можна стверджувати, що механізм реалізації окремого конституційного суб'єктивного права громадян України — брати

¹ Див.: *Хазов Е. Н.* Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России. — С. 174–175.

² Див.: *Колісник В. П.* Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти. — Х.: Фоліо, 2003. — С. 103–104.

³ Див., напр.: *Мурашин А. Г.* Непосредственная демократия в социалистическом обществе: функции и механизм действия: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Киев. гос. ун-т им. Т. Г. Шевченко. — К., 1985. — С. 15; *Тодыка Ю. Н.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. — С. 338.

⁴ Див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. — С. 338–340, 356.

участь в управлінні державними справами — також містить два аналогічні складники.

При цьому **нормативною основою** механізму реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами є конституційні норми та конкретизуючі норми поточного конституційного законодавства, за допомогою яких визначається зміст цього права, форми і межі його здійснення, процесуально-процедурний механізм їх реалізації.

Інституційний зріз механізму реалізації цього базового політичного права має включати діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, недержавних організацій, політичних партій, яка спрямована на забезпечення, реалізацію і захист політичних прав громадян.

Щоб забезпечити термінологічну чіткість, слід уточнити значення поняття «інституційний» механізм реалізації права на політичну участь. Як зазначав Ю. О. Тихомиров, інститут навряд чи можна ототожнювати тільки з установою, організацією¹. Коренем такого терміну може бути, по-перше, «інститут» як сукупність правових норм. У такому випадку можна говорити про інститути парламентської системи, поділу влади, правосуддя, безпосередньої демократії, громадянства, конституційних прав і обов'язків громадян, виборів, референдуму, звернень громадян тощо. Правові інститути у такому значенні входять до складу нормативної частини механізму реалізації права участі в управлінні. Крім цього, термін «інститут» може вживатися у значенні «інституція», установа, орган. Саме таке розуміння застосовується для характеристики «інституційного», тобто організаційного механізму реалізації права на участь в управлінні.

Органи держави організаційно забезпечують можливість здійснення права громадян України на участь в управлінні шляхом нормотворення, правозастосування, правоохоронної діяльності. В організаційному забезпеченні реалізації цього комплексного політичного права визначальною є діяльність не тільки державних органів і посадових осіб, але й органів місцевого самоврядування, політичних партій та громадських організацій.

¹ Тихомиров Ю. А. Проблемы активизации политических институтов. — С. 14.

Реалізація права на участь в управлінні справами держави забезпечується цілісною системою органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні. Здається вдалим поділ державних органів на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції¹. До *органів загальної компетенції*, що організаційно забезпечують реалізацію права громадян України на участь в управлінні державними справами, відповідно до Конституції України належать: Верховна Рада України як представницький та єдиний орган законодавчої влади (статті 75, 85 Конституції України); Президент України, який є гарантом додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина (ст. 102); Кабінет Міністрів України, що вживає заходів щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина (п. 2 ст. 116); суди загальної юрисдикції (розділ VIII), які мають бути надійним гарантом прав і свобод особи у конфліктних ситуаціях, що виникають між громадянином і державою; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини і громадянина (ч. 3 ст. 55, ст. 101), сферою діяльності якого є відносини між громадянином і державою; прокуратура України здійснює представництво інтересів громадянина в суді у випадках, визначених законом (п. 2 ст. 121); місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують додержання прав і свобод громадян (п. 2 ст. 119); особливу роль у процесі гарантування прав і свобод відіграють Конституційний Суд України (ст. 147), міжнародні судові установи (ч. 4 ст. 55).

Оскільки право громадян на участь в управлінні державними справами є найбільш узагальненим серед політичних прав, до органів, що мають забезпечувати його здійснення, належать взагалі всі органи державної влади, адже громадяни України мають право рівного доступу до державної служби в цих органах (ч. 2 ст. 38 Конституції України),

¹ Див., напр.: *Заворотченко Т. М.* Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук / ІДП НАН України. — К., 2002. — С. 10; *Летнянчин Л. І.* Конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України. — Х., 2002. — С. 14.

право звертатися до будь-яких з них (ст. 40), включаючи Президента України, Кабінет Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Велике значення у правозахисному процесі має функціональна судова влада, оскільки будь-які права і свободи, у тому числі політичні, стають реальними тоді, коли їх можна захистити за допомогою правосуддя. Зокрема, заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку (ч. 4 ст. 37), обмеження щодо реалізації права мирних зборів також може встановлюватися лише судом (ч. 2 ст. 39).

У багатьох країнах світу існує досить ефективна система адміністративної юстиції, яка відіграє значну роль у механізмі захисту прав людини. В Україні поки що такої системи у цілісному вигляді не існує. До ведення системи адміністративної юстиції мають відноситися конфлікти між громадянами й органами державного управління. Її запровадження у ході судової реформи в Україні покликане стати дієвим важелем у захисті громадян від зловживань з боку посадових осіб та державних органів.

Органи спеціальної компетенції, які повинні забезпечити реальну можливість здійснення громадянами України права на політичну участь, — це, зокрема, Центральна виборча комісія, що організовує підготовку і проведення виборів Президента України, народних депутатів України і всеукраїнських референдумів; виборчі комісії всіх рівнів; Міністерство юстиції України, яке здійснює реєстрацію політичних партій, державний контроль за їх діяльністю; відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, яких завчасно сповіщають про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій. Це органи, спеціальне завдання яких полягає в безпосередньому забезпеченні здійснення політичних прав громадян України з участі в управлінні державними справами.

Отже, на сьогодні в Україні створена і функціонує цілісна система органів державної влади і місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на гарантування реалізації конституційного права громадян України брати участь в управлінні державними справами. Практика свідчить про необхідність подальшого вдосконалення їх системи та роботи в цій сфері суспільно-політичних відносин.

Наприклад, при Президентові РФ створена і діє з 1993 р. Комісія з прав людини. Основною її метою є посилення гарантій дотримання прав громадян. В Україні такої комісії не існує, але, зважаючи на наявність вагомих владних повноважень у глави нашої держави, результативним було б створення такої Комісії при Президентові України, яка б стала однією з інституційних гарантій здійснення прав та свобод людини і громадянина, у тому числі з участі в управлінні державними справами.

Окрім обов'язку держави забезпечувати захист прав та свобод людини і громадянина, вагомий внесок у забезпечення політичних прав громадян України можуть зробити *структури громадянського суспільства* — політичні партії та різні громадські організації, неурядові аналітичні центри, правозахисні організації, громадські експертні ради при органах влади, засоби масової інформації. В Європі участь громадян в управлінні тісно пов'язують з неурядовими організаціями, під якими розуміються «асоціації, фонди, рухи або групи, незалежні від уряду, утворювані на некомерційній основі для захисту певних інтересів»¹. Для сприяння участі громадян України в управлінні державою ці інститути громадянського суспільства можуть проводити публічні дискусії з актуальних суспільно-політичних питань, роз'яснювальну роботу, обговорення передвиборних програм партій і блоків, екзит-поли, регулярні соціологічні опитування, що визначають настрої та сподівання суспільства, науково-дослідну, правозахисну, видавничу діяльність, незалежні юридичні експертизи.

В Росії з липня 2001 р. діє також Громадська молодіжна палата при Державній Думі Федеральних Зборів РФ. За ініціативою Президента цієї країни, висловленою у вересні 2004 р., у Держдумі РФ планується створення Громадської палати при цьому органі, яка здійснювала б експертизу законопроектів і громадський контроль за владою. У Верховній Раді України доречно було б розглянути можливість виваженого запозичення позитивного досвіду з цього питання. Такі неурядові органи мають складатися з представ-

¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 980 (1992) on citizens' participation in politics. Text adopted by the Assembly on 7 February 1992 (26th Sitting) // <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta92/ERES980.htm>

ників громадських організацій і мати можливість брати участь у роботі комітетів Верховної Ради України, засіданнях Кабінету Міністрів, міністерських нарадах тощо.

В Україні існувала консультативна рада неурядових організацій при Міністерстві закордонних справ, громадська колегія при Державному комітеті з питань регуляторної політики й підприємництва, експертні консультативні ради при парламентських комітетах. Деякі з них залишилися тільки на папері, як, наприклад, комісія сприяння демократизації та розвитку громадянського суспільства¹. Подібні громадські експертні та консультативно-дорадчі структури при інших органах державної влади (зокрема, при Міністерстві юстиції, інших міністерствах, відомствах) могли б сприяти забезпеченню участі громадян в управлінні за тієї умови, що державні органи, при яких вони утворюються, реально враховуватимуть громадську думку, висловлену за їх посередництва.

Вважаємо, що є нагальна потреба створення в Україні спеціалізованої науково-дослідної установи — Українсько-го центру навчання виборчим технологіям на зразок такого, що створений згідно з Розпорядженням Президента Росії у 1994 р. при Центральній виборчій комісії Російської Федерації (він не входить до системи загальної і фахової освіти, створений у рамках забезпечення демократичних інститутів і в тому числі інститутів безпосередньої демократії). Подібний Центр необхідно заснувати, наприклад, при Центральній виборчій комісії України або при одному з провідних юридичних навчальних закладів України з метою підвищення професійного рівня державних службовців, що забезпечують здійснення інститутів безпосередньої демократії в Україні, підвищення правової культури і активності виборців, майбутніх кандидатів на виборні посади, їх уповноважених осіб, офіційних спостерігачів, представників політичних партій та інших учасників виборчого процесу.

Завданнями цього Центру має бути надання пропозицій щодо вдосконалення виборчого законодавства, забезпечення випуску наукової, навчальної та просвітницької літератури з аналізом чинного виборчого законодавства України.

¹ Див.: Пашков М., Чалий В. Неурядові аналітичні центри: пропонування на тлі відкладеного попиту // Дзеркало тижня. — 2004. — 16 січня.

Крім того, результативною може бути організація підготовки фахівцями — теоретиками і практиками у сфері виборчих технологій, у тому числі з інших розвинутих держав (юристами, політологами) спеціалістів для проведення грамотних виборчих кампаній (як з боку організаторів виборів, так і для кандидатів на виборні посади). Такі професіонали були б більше затребувані, ніж їх закордонні колеги, оскільки мали б чіткіше уявлення про специфіку суспільно-політичної ситуації та виборчого законодавства в Україні.

Деякі вчені до основних організаційно-правових складових механізму безпосереднього народовладдя, забезпечення правової охорони Конституції України також відносять народ, громадян України¹. Вважаємо, що в аспекті участі громадян в управлінні функції забезпечення її реалізації виконує вся сукупність державних органів, а громадянин України є адресатом та суб'єктом здійснення гарантованого Конституцією права політичної участі. І тому не включаємо громадянина в теоретичну конструкцію механізму реалізації права на участь в управлінні, а розглядаємо його як суб'єкта, на якого спрямована конституційна норма про це право і який приводить у дію цей механізм.

Виходячи з вищенаведеного, конституційний механізм реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами можна визначити як систему конституційно-правових засобів нормативного (матеріального і процесуально-процедурного) й інституційного характеру, що забезпечує здійснення цього права громадян у сфері політичних правовідносин.

Вимога здійснення прав людини впливає з самої природи взаємовідносин людей і держав і є неодмінною умовою політичного, правового і соціального прогресу². Найбільш слабкою ланкою в проблемі прав людини є їх реалізація. Суб'єктивне право має сенс і цінність для особи і суспільства тільки тоді, коли воно реалізується. Реальний характер політичних прав громадян України забезпечує їх активне використання.

¹ Див.: *Лунь З. І.* Правова охорона Конституції України. — С. 9; *Погорілко В.* Основні засади теорії безпосередньої демократії. — С. 29.

² *Права человека: итоги века, тенденции, перспективы /* Под общ. ред. Е. А. Лукашевой. — С. 6.

У більшості випадків законодавець і науковці ототожують поняття «використання» і «здійснення» прав та свобод людини. Тлумачний словник пояснює слово «реалізувати» як «здійснювати, робити реальним, втілювати що-небудь у життя»¹. Реалізацією прав і свобод людини і громадянина називають перетворення їх у життя у процесі використання² або певний процес, що забезпечує кожній людині одержання результату — матеріальних і духовних благ, які складають мету і сутність належних їм суб'єктивних прав³.

На практиці немає автоматичної реалізації прав і свобод людини. Більшість учених наголошують на вирішальному значенні суспільно-політичної діяльності, поведінки громадян у процесі реалізації їх прав і свобод. У положеннях Конституції України виявляється тенденція підвищення ролі та посилення самостійності самої людини у забезпеченні максимально повного використання своїх прав, їх реалізації. Практика участі громадян в управлінні справами держави в Україні в нових політико-правових умовах тільки починає складатися.

Реалізація права громадян України брати участь в управлінні державними справами — це процес (а зрештою, і результат) втілення конституційно-правових норм про зазначене право у практичну політичну діяльність громадян України. Її ефективність багато в чому залежить від чіткого конституційного механізму реалізації таких норм у діяльності суб'єктів державно-правових відносин. Політичне і практичне значення реалізації цього права полягає в тому, що саме в реалізації воно набуває реальності, а отже, й дійсної соціально-політичної цінності. Поняття реалізації права громадян на участь в управлінні дозволяє розглянути його у динаміці, дії, функціонуванні.

¹ Новий тлумачний словник української мови: У 4 т. / Укладачі: В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. — К.: Аконіт, 2000. — Т.3: О—Р. — С. 881.

² Див.: *Витрук Н. В.* Соціально-правовий механізм реалізації конституційних прав і свобод громадян // Конституційний статус личности в СССР / Ред. кол. Н. В. Витрук, В. А. Масленников, Б. Н. Топорнин. — С. 201.

³ Див.: *Пехов В. Н.* Деятельность милиции в механизме реализации прав и свобод граждан. — С. 13; *Хазов Е. Н.* Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России. — С. 32–33.

На відміну від думки, що так звані абсолютні права реалізуються поза правовідносинами, найбільш усталеним у сучасній правовій науці є положення, що суб'єктивне право виникає, існує і реалізується тільки у правовідносинах¹. Просто багатьом конституційним правовідносинам властивий найбільш високий рівень узагальненості та найбільш абстрактна форма взаємодії суб'єктів цих відносин². Тому при розгляді проблеми реалізації суб'єктивного політичного права громадян України на участь в управлінні державними справами неможливо оминати питання правовідносин з участі в управлінні, їх суб'єктів, об'єктів, юридичного змісту і юридичних фактів, що їх породжують.

Конституційні норми при їх прямій дії можуть породжувати як загальні, так і конкретні правовідносини. Конституція України має пряму дію, і на її основі склався цілий комплекс загальних правовідносин, у тому числі між державою і громадянами. Участь громадян в управлінні державними справами як принцип і суб'єктивне право реалізується в межах загальних (загальнорегулятивних) правовідносин, на основі яких виникають конкретні правовідносини зі здійснення цього інтегруючого права шляхом участі у виборчих, референдумних процесах, підписання і подання петицій тощо.

Враховуючи специфіку загальнорегулятивних правовідносин³, правові відносини з участі громадян в управлінні державними справами можна віднести до них на певних підставах: вони виникають на основі норм Конституції та конституційного законодавства; мають загальний, а не індивідуалізований та деталізований характер; опосередковують найбільш важливі, основоположні відносини; виражають загальний правовий стан (статус) суб'єктів, їх взаємні права і обов'язки, свободу і відповідальність один перед одним і перед державою (в цьому значенні їх можна назвати

¹ Див.: Матузов Н. И. Общерегулятивные отношения и их специфика // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 509.

² Див.: Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: Учеб. пособие. — Х.: Фолио — Райдер, 1998. — С. 73.

³ Див.: Матузов Н. И. Общерегулятивные отношения и их специфика // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — С. 510.

статусними); будучи вихідними, первинними (базовими), вони служать передумовою для появи і функціонування різноманітних конкретних, галузевих правовідносин.

Суб'єктами участі в управлінні державними справами, право на яку передбачено ст. 38 Конституції України, є лише громадяни України (правосуб'єктність щодо політичних прав у повному обсязі настає з 18 років), що здійснюють свої права з участі в управлінні одноособово або у складі об'єднань громадян (постійного чи тимчасового характеру). *Об'єктами* конституційних правовідносин з участі громадян в управлінні державними справами може бути суверенітет народу, влада, політична багатоманітність, волевиявлення народу, дії органів державної влади і місцевого самоврядування, формування і діяльність політичних партій, інших суб'єктів політичного процесу тощо.

До *змісту* конституційних правовідносин входять юридичні права і обов'язки, відповідно до яких діють суб'єкти (юридичний зміст) та фактична поведінка суб'єктів цих правовідносин (матеріальний зміст)¹. Юридичним змістом правовідносин з участі громадян в управлінні державними справами виступають суб'єктивні права — правомочності, що входять до складу єдиного права політичної участі (право на об'єднання, виборчі права, право участі у референдумі, рівне право доступу до державної служби, право петицій, право брати участь у відправленні правосуддя), а також кореспондуючий їм обов'язок держави гарантувати здійснення цих політичних прав. Матеріальним змістом таких правовідносин є фактична поведінка громадян України з реалізації наданих їм Конституцією правомочностей з участі в управлінні.

Виникненню конкретних конституційно-правових відносин передують *юридичний факт*. Для права на участь в управлінні державними справами такими фактами можуть бути досягнення певного віку (політична правосуб'єктність настає з 18 років; з цього віку громадянин набуває право на об'єднання у політичні партії, активне виборче право, право брати участь у референдумі тощо), настання строку проведення виборчої кампанії (перебіг строку повноважень Верховної Ради, Президента України), призначення Верхов-

¹ Див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: Учеб. пособие. — С. 120–121.

ною Радою України або Президентом України відповідно до їх повноважень всеукраїнського референдуму або народна ініціатива з його проведення і т. ін.

Обсяг і ефективність реалізації права політичної участі залежить від багатьох чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру. До них належать: політичний режим; соціально-економічні умови, за яких здійснюється така участь (рівень економічного розвитку всього суспільства і матеріальної забезпеченості окремих громадян — потенційних учасників управління державними справами; відносини власності); організаційні (якість владної діяльності державного апарату, рівень професіоналізму управлінських кадрів), ідеологічні (уникнення крайнощів як заідеологізованості, так і повної відсутності інтегруючої суспільство демократичної ідеї), соціально-психологічні (суб'єктивні) чинники — рівень політико-правової культури, поінформованості громадян, знання конституційних норм, основних прав і обов'язків, спрямованість особи на їх реалізацію, загальний культурно-освітній рівень, характер ціннісних орієнтацій державних службовців і суб'єктів політичної участі; накопичені демократичні традиції, менталітет народу, історичні та національні форми політичної участі, історичний етап розвитку держави і суспільства, вплив геополітичних факторів тощо.

Усі чинники позитивного і негативного характеру утворюють *соціальне середовище*, у якому діє механізм реалізації права громадян України на участь в управлінні справами держави. Від їх характеру залежить, які умови мають суб'єкти політичної участі для вираження інтересів і думок, об'єднання, впливу на прийняття політичних рішень, чи нашттовхуються вони на певні бар'єри, які перешкоджають здійсненню політичних прав. Серед чинників, що зумовлюють реальний характер участі громадян в управлінні державними справами, необхідно наголосити насамперед на значущості юридичних, зокрема конституційно-правових засобів.

Іноді чинники реалізації прав і свобод ототожнюють з поняттям гарантій їх здійснення¹. Але слід зауважити, що фактори, які впливають на реалізацію прав та свобод лю-

¹ Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / Отв. ред. Е. А. Лукашева. — С. 71.

дини і громадянина, можуть мати і позитивний, і негативний характер, та лише позитивні чинники, що завжди сприяють їх повному здійсненню, можуть служити гарантіями їх реалізації.

Серед негативних явищ, що перешкоджають розвитку суспільно-політичної активності громадян в Україні, відзначають деградацію громадянськості, соціальний негативізм і апатію (недостатність громадської реакції на прийняття політичних рішень), політичне відчуження, низький рівень довіри до інститутів влади і підтримки їх дій, зникнення багатьох демократичних традицій, відсутність традицій цивілізованих форм громадянського протесту, стійкий стереотип неможливості захисту громадянами своїх прав перед державою, «закритість» влади та процесу прийняття політичних рішень (влада використовує непрозорі технології ухвалення державних рішень), формальне ставлення посадових осіб до забезпечення реалізації прав громадян, низький рівень розвиненості реальних практичних механізмів реалізації основних прав з участі в управлінні, формально закріплених у Конституції.

У сучасний період не всі громадяни політично активні, мають високу політико-правову свідомість, високий рівень соціальної відповідальності. Причинами неучасті громадян в управлінні є брак часу, знань та інформації, відсутність упевненості, що до висловленої думки влада прислухається, непередбачуваність розвитку політичної ситуації в Україні. Громадяни не переконані у впливовій силі інститутів громадянського суспільства, виявляють низьку здатність до громадської самоорганізації. Ці негативні чинники, безумовно, посилюють тенденції відчуження особи від влади. При цьому не заспокоює і те, що в жодній демократичній країні світу політичні права людини не забезпечені на сто відсотків, у кожній є свої проблеми (згадаймо лише маніпулювання на виборах у США та деяких державах Європи), але у країнах, що розвиваються, вони стоять особливо гостро. Для нормального функціонування інституту політичної участі громадян в Україні не створене поки що належне соціальне середовище. Через це багато форм участі в управлінні у нинішній час використовуються не достатньо ефективно. Тому в ході демократичних перетворень необхідно наповнити визначені в Конституції України політичні й інші права потрібним життєвим змістом.

Досліджуючи механізм реалізації окремого конституційного суб'єктивного права, дуже важливим питанням є його обмеження. Права і свободи здійснюються у встановлених законом рамках, за якими такі права і свободи, якщо ними зловживають, перетворюються на протилежність — на антисоціальні дії. Ось чому використання політичних свобод не може бути необмеженим, безвідповідальним¹. Визначення меж основних прав — найбільш складна і спірна юридична проблема. Конституція України при встановленні обмежень політичних прав громадян виходить з міжнародних пактів про права людини, відповідно до яких держава має право встановлювати необхідні й доцільні мінімальні обмеження прав людини і громадянина. Право брати участь в управлінні державними справами, основоположне серед політичних прав, не є абсолютним і необмеженим (як і майже всі інші права людини і громадянина). Його межі визначаються конституційним законодавством.

Б. С. Ебзеєв виділив три види конституційних обмежень основних прав і свобод, що утворюють певну систему: а) обмеження загального характеру (стосуються загального конституційно-правового статусу); б) обмеження основних прав у умовах надзвичайного стану; в) обмеження основних прав і свобод, обумовлені особливостями правового статусу окремих категорій громадян (посадові особи, військовослужбовці тощо)². До цієї системи слід додати особливі обмеження щодо кожного окремого суб'єктивного права громадян (як, наприклад, у нашому випадку — обмеження права громадян брати участь в управлінні державними справами).

Абсолютно безмежних прав у суспільстві в принципі існувати не може. Права конкретної людини завжди виходять на права інших людей³. Першим загальним прин-

¹ Див.: Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений). — С. 157–158.

² Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву (По матер. «круглого стола») / Подгот. Л. А. Морозова // Гос-во и право. — 1998. — № 7. — С. 25.

³ Рабінович П. М., Панкевич І. М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти): Праці Львів. лаборат. прав людини і гр-на НДІ держ. будівництва та місцев. самоврядування АПрН України / Редкол.: П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін. — Серія І. Дослідження і реферати. — С. 38.

ципом щодо обмеження прав та свобод людини і громадянина (у тому числі й політичних) є те, що при реалізації прав і свобод однієї особи не повинні порушуватися права і свободи інших осіб. Забороняється також встановлення обмежень за ознаками раси, політичних переконань, майнового стану тощо (ч. 2 ст. 24 Конституції України).

Проблема меж участі в управлінні державними справами вимагає відповіді на питання: чи можна оцінювати як участь в управлінні протиправні дії громадян? Іншими словами, мова йде про якісний критерій політичної участі. Держава визнає лише такі форми громадянської участі, що вписуються в рамки закону (конституційного, адміністративного, кримінального). Протиправні ж дії, навіть якщо вони вчинені з метою вплинути на державні справи, тягнуть за собою відповідальність. Це, наприклад, утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій з антисоціальними цілями (ст. 37 Конституції України), порушення законодавства про об'єднання громадян, порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, законодавства про вибори, про референдум, масові заворушення (статті 185-1, 186-2, 186-4, 186-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹; статті 157, 160, 293, 294 Кримінального кодексу України²). Тому другим обмеженням участі в управлінні державними справами є те, що вона має здійснюватися в рамках закону.

Окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії можуть встановлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану. З політичних прав громадян у такому випадку не може бути обмежене лише право на звернення (ч. 2 ст. 64 Конституції України), інші суб'єктивні права — на об'єднання, виборчі права, право участі у референдумі, рівного доступу до державної служби, мирних зборів — можуть зазнавати конституційних обмежень.

Щодо окремих політичних прав громадян України, то на рівні Конституції визначені обмеження права на об'єд-

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 80731-X // Від. Верхов. Ради Української РСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

² Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2003 р. № 2341-III // Від. Верхов. Ради України. — 2001. — № 25-26. — Ст. 131.

нання (можуть установлюватися законом з метою усунення загрози найважливішим цінностям — національній безпеці та громадському порядку; охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ч. 1 ст. 36); заборона їх утворення і діяльності з переліченими антисоціальними цілями і т.д. — ст. 37); права на мирні збори (можуть установлюватися судом в тих же інтересах, що і стосовно права на об'єднання — ч. 2 ст. 39). Інших обмежень щодо правомочностей з участі в управлінні державними справами Конституція України не визначає, а конституційні права та свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 64). Отже, на рівні закону можуть бути встановлені тільки обмеження права на об'єднання (частини 1, 2 ст. 36 Конституції) і права на мирні збори (ч. 2 ст. 39). Можливість встановлення інших обмежень політичних прав громадян України на рівні законів у Конституції не передбачена.

Ефективність є однією з характеристик механізму реалізації прав громадян у політичній сфері. За твердженнями західних учених, однією з цілей розширення громадянської участі є відкриття політичних систем, що «задерев'яніли» через корпоративне здійснення політики та бюрократичне управління. Почуття політичної ефективності — це розуміння, що громадяни можуть щось зробити, щоб вплинути на політичні рішення. Воно спонукає індивідів бути активними у політиці, тоді як відсутність ефективності породжує апатію та відчуження: «якщо особа не може вплинути на політичний процес, навіщо намагатися?»¹.

Під ефективністю дії будь-якої соціальної системи звичайно розуміють досягнення нею корисних цілей². Ефективність правового регулювання — це співвідношення між результатом правового регулювання і метою, що стоїть перед ним³. Ефективність реалізації конституційного пра-

¹ Див.: *Dalton R. J. Citizen politics in Western democracies: public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France.* — P. 36, 50, 242; *Janda K., Berry J. M., Goldman J. The challenge of democracy: government in America.* — P. 231.

² Див.: *Тихомиров Ю. А. Социализм и политическая деятельность.* — С. 142.

³ *Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько.* — С. 632.

ва політичної участі визначається тим, наскільки повно діє механізм його реалізації. *Показниками (критеріями) ефективності* механізму реалізації права громадян на участь в управлінні є рівень політичної злагоди в суспільстві, відповідне відображення суспільних потреб та інтересів громадян у діяльності та рішеннях владних структур, удосконалення методів державного управління, підтримка громадянами політичного курсу і реформ, що проводяться владою, підвищення політичної активності громадян, зміцнення влади (без сильної держави неможливий розвиток громадянського суспільства), її відкритість, розвиток демократичних традицій участі в управлінні тощо. Визначення ефективності конституційних норм щодо участі громадян в управлінні державними справами сприяє виробленню науково обґрунтованих рекомендацій з удосконалення відповідного законодавства.

Корисну інформацію щодо інтенсивності прагнення громадян України до демократичних цінностей дають матеріали соціологічних досліджень, що проводяться Київським міжнародним інститутом соціології, службою СОЦІС, Українським інститутом соціальних досліджень, Центром «Соціальний моніторинг», Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова тощо. Сьогодні на фоні зміни ціннісного ставлення до політики йде процес певної політизації населення України. Щоправда, соціологи не схильні вважати його всеохоплюючим. Спираючись на дані досліджень, вони називають невисокий процент справді політизованих людей, але зазначають зростання цієї тенденції. За даними всеукраїнського соціологічного дослідження, проведеного ще в червні 2004 р. в 125 навчальних закладах, більшість молодих людей в Україні — 57% — цікавилися політичним життям країни¹. У грудні того ж року спостерігалось неймовірно зростання рівня політичної активності громадян під час проведення виборів Президента України.

З питанням про ефективність механізму реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами тісно пов'язана *проблема заохочення і пільг як засобів,*

¹ Украинские студенты ощущают изменения к лучшему // <http://www.podrobnosti.ua/podrobnosti/2004/04/27/116924.html>

що сприяють реалізації прав і свобод громадян, підвищенню їх активності, яка не досліджена в юридичній літературі з загальнотеоретичних позицій. Дослідники суспільно-політичної активності не мають єдиної думки щодо форм її стимулювання. Одні вважають взагалі неправомірним таке питання, оскільки вид діяльності, який розглядається, переслідує ідейно-політичні інтереси, які є несумісними з меркантилізмом; інші припускають можливість лише морального заохочення, треті говорять про необхідність морального і матеріального стимулювання активістів¹.

Держава і суспільство не можуть ставитися байдуже до того, чи реалізує громадянин закріплене в Конституції право громадян на участь в управлінні державними справами, вони мають бути зацікавлені в громадянській активності особи. Тому завдання держави не обмежується юридичним регулюванням політичних прав і свобод громадян у конституційному законодавстві, оскільки вона повинна гарантувати їх здійснення не лише юридичними, але й економічними, політичними і культурними засобами, зорієнтувати на виконання цього завдання зусилля всього державного механізму. Серед інших засобів стимулювання суспільно-політичної активності громадян можна назвати сприяння розвитку їх правосвідомості та правової культури, моральне заохочення, силу суспільної думки, позитивну відповідальність. Методи пільг і матеріального заохочення не властиві політичній сфері суспільних відносин.

Парламентська Асамблея Ради Європи розглядає участь у публічному житті як один з найбільш важливих політичних аспектів демократії. Активне і відповідальне залучення громадян до демократичних структур та їх участь у представницьких установах є вирішальними в гарантуванні законності, довіри і дії демократичних систем, що формують спільну спадщину держав — членів Ради Європи². Участь громадян в управлінні державними справами вла-

¹ Див., напр.: Батурич Ф. А. Социальная активность трудящихся: сущность и управление. — С. 135.

² Parliamentary Assembly. Opinion No. 232 (2001). Draft recommendation of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 8 November 2001 // <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta01/EORI232.htm>

ства будь-якому політичному режиму, але виявляється в них по-різному. При тоталітарному, авторитарному режимах вона здебільшого є примусовою, громадяни є «гвинтиками» у державній машині. У демократичних країнах участь в управлінні є вільною, особистою справою кожного, а значить — потребує неабиякої особистої ініціативи, що теж виявляється нелегкою справою для громадян посттоталітарних країн.

§ 2. Форми реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами

Узагальнення досвіду політичної участі у різних суспільно-економічних формаціях дозволяє ще раз упевнитися у тому, що вона не може бути зведена до універсальних форм. Деякі автори розрізняють такі форми політичної участі: індивідуальна і колективна, добровільна і примусова («мобілізаційна»), активна і пасивна, традиційна й «альтернативна», революційна й «охоронна»¹, періодична, епізодична і постійна²; виборча і невиборча³, легітимна (законна) чи нелегітимна⁴ і т.д. Щодо останнього виду вважаємо, що участю в управлінні державними справами може бути лише діяльність у межах закону, оскільки правомірні дії спрямовані на реалізацію норми права, а неправомірні — її порушують.

За суб'єктивним складом можна виділити такі організаційні форми участі громадян України в управлінні державними справами: 1) індивідуальна; 2) колективна.

У здійсненні функцій управління державними справами громадяни беруть участь шляхом об'єднання в політичні партії і громадські організації та безпосередньо через участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, виборах до органів державної влади і місцевого самоврядування тощо. У зв'язку з цим розрізняють дві такі форми політичної

¹ Див.: Ковлер А. И., Смирнов В. В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. — С. 8, 188.

² Див.: Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. — М.: Наука, 1978. — С. 129–130.

³ Див.: Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. — С. 31.

⁴ Див.: Топишко А. Политическое участие как феномен общественной жизни. — С. 24.

участі громадян: 1) «безпосередню» та 2) у складі об'єднань громадян, тобто через інститути громадянського суспільства («організаційна», «опосередкована»)¹. Це організаційні форми участі громадян в управлінні, які можна точніше назвати індивідуальною (особистою, одноособовою) та колективною.

Механізм реалізації права громадян брати участь в управлінні є досить складним і залежить від цілого комплексу різноманітних чинників. Одні з політичних прав можуть бути реалізовані лише індивідуально (участь у всенародних референдумах, виборах народних депутатів України, Президента України), інші — лише при об'єднанні з іншими, колективно (право громадян на об'єднання; право проводити збори, мітинги, походи, демонстрації) — їх неможливо здійснити одноособово. Існують і такі права, які можуть бути реалізовані як індивідуально, так і колективно (право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, посадових і службових осіб цих органів). При цьому об'єднання громадян можуть бути як тимчасовими (на зборах, демонстрації), так і постійними (політична партія).

При демократичному режимі громадяни вільні для виразу своїх ідей об'єднуватися в політичні партії та інші організації або не об'єднуватися в них. Інша річ, що об'єднання громадян мають значно ширші можливості щодо політичного впливу, ніж окремих громадян. Більше того, реалізація деяких прав і свобод громадянами можлива лише в межах діяльності об'єднань громадян (висунення кандидатів у депутати, заслуховування звітів депутатів, ініціатива щодо проведення референдуму). Об'єднання громадян дають їм змогу залучатися до політики, закладаючи фундамент громадянського суспільства.

За процесуальною ознакою можна виділити такі різновиди форм участі громадян України в управлінні державними справами: 1) ініціативні; 2) процедурно-правові.

У більшості наукових джерел вирізняють дві процесуальні форми (два юридичних порядки) реалізації конститу-

¹ Див., напр.: *Бобылев А. И.* Общество, гражданское общество, личность, государство, право. Их взаимодействие на современном этапе. — С. 76; *Социальная активность личности в условиях развитого социализма / Отв. ред В. И. Куценко.* — С. 260.

ційних прав, свобод і обов'язків: 1) ініціативна — коли носій прав сам визначає необхідність і порядок їх реалізації, організовує їх здійснення; 2) процедурно-правова (процесуально-процедурна) — коли закон з тим чи іншим ступенем визначеності передбачає (регламентує) порядок, процедуру реалізації громадянами своїх конституційних прав, свобод і обов'язків, послідовність дій самого носія права і зобов'язаних суб'єктів, а також безпосередній зміст цих дій¹.

На початковій стадії процесу реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами можна поділити політичні права на ті, що здійснюються в ініціативному, і ті, що реалізуються в процедурно-правовому порядку. До перших належать право об'єднуватися у політичні партії, вимагати проведення референдуму за народною ініціативою, доступу до державної служби, мирних зборів, право на звернення, процес реалізації яких може розпочатися лише з власної ініціативи громадян. У другому випадку процес проведення виборів народних депутатів України, Президента України, референдуму (якщо його проведення не ініційоване громадянами) розпочинається поза волею громадян, у чітко встановлені Конституцією строки (щодо виборів), з дотриманням процедур призначення (і виборів, і референдумів) і відбувається відповідно до чітко встановленої у конституційному законодавстві процедури. У цьому разі можна говорити про процесуально-правовий порядок реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами.

У розвинутих демократичних суспільствах участь у формах політичної активності, що ініційовані громадянами та політично зорієнтовані, зростає і підтримується². Одним з важливих факторів, що мають сприяти здійсненню інститутів участі в управлінні, є вдосконалення процесуального аспекту цієї діяльності. Важлива також не тільки наявність

¹ Див., напр.: *Витрук Н. В.* Совершенствование процессуальных форм реализации и охраны конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР / Ред. кол.: Н. В. Витрук, В. А. Масленников, Б. Н. Топорнин. — С. 220–221; *Хазов Е. Н.* Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России. — С. 81.

² *Dalton R. J.* Citizen politics in Western democracies: public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France. — P. 71.

нормативного та інституційного механізму реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, але й здатність громадян активно використовувати надані їм політичні права і свободи, існуючі механізми та інститути демократії.

Конкретні форми участі громадян України в управлінні державними справами втілюються через правомочності політичного характеру, що входять до складу цього комплексного узагальнюючого суб'єктивного права.

Право участі громадян в управлінні справами держави здійснюється через систему інститутів безпосередньої демократії. Вчені-конституціоналісти, що досліджували питання політичної участі, до складу інтегруючого права громадян на участь в управлінні державними справами включають різний набір правомочностей. Так, А. А. Златопольський складовою частиною «прав на участь» вважає лише виборче право, право на референдум, право петицій¹. С. О. Кондратьєв зазначає, що до суб'єктивних прав, які входять до права участі в управлінні, крім перелічених трьох правомочностей, входять право на зайняття державних посад, право на участь у відправленні правосуддя². Найбільш розширений перелік правомочностей досліджуваного суб'єктивного права викладає В. В. Речицький, включаючи до форм безпосередньої участі громадян в управлінні (елементів механізму реалізації права участі), окрім вже визначених, всенародне обговорення законопроектів; право об'єднуватися в громадські організації; збори громадян за місцем проживання; можливість оскарження дій посадових осіб до суду; свободи зборів, друку, слова³.

Згідно з чинним конституційним законодавством, як конкретні форми реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами вважаємо за необхідне розглянути право громадян обирати і бути об-

¹ Див.: *Златопольский А. А.* Политические права и свободы граждан и механизм их реализации в Российской Федерации. — С. 56.

² Див.: *Кондратьев С. А.* Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства. — С. 6.

³ Див.: *Речицкий В. В.* Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами. — С. 133–178.

раним до органів державної влади, право брати участь у всеукраїнському референдумі, рівне право доступу до державної служби (ст. 38 Конституції України), право на звернення до органів державної влади, посадових і службових осіб цих органів (ст. 40), окремо необхідно зупинитися на праві громадян брати участь у відправленні правосуддя. Тісно пов'язані з участю в управлінні право на свободу об'єднання (с. 36), право на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст. 39), а також право на свободу думки і слова (ст. 34 Конституції України).

Право вільно обирати і бути обраним до органів державної влади і право брати участь у всеукраїнському референдумі є основоположними, найбільш розповсюдженими і дієвими формами участі громадян України в управлінні державними справами. Саме тому їх дослідженню буде присвячений окремий параграф даного монографічного дослідження. В межах цього параграфу зупинимося на всіх інших формах участі громадян України у політичному процесі.

Норма ст. 38 Конституції України про *рівний доступ громадян до державної служби* розвиває положення ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., згідно з яким кожний громадянин має без будь-якої дискримінації і необґрунтованих обмежень допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби. Таке конституційне право, звичайно, не означає абсолютну рівність усіх осіб, незалежно від освіти, досвіду роботи і т.п. мати доступ до певної посади. Конституцією України закріплена тільки рівність вихідних можливостей.

Закон України «Про державну службу» чітко встановлює три умовні групи вимог, дотримання яких необхідно для вступу і проходження державної служби. Перша й друга стосуються правового статусу громадянина — громадянство України, вік перебування на державній службі, а також відсутність обмежень (заборон) на прийняття і проходження державної служби. Третя група пов'язана зі спеціальними вимогами щодо освіти і кваліфікації (професійної підготовки), конкурсного відбору або зарахування на державну службу за іншою встановленою процедурою. Відповідно до рішення Конституційного Суду України обов'язковою вимогою для зайняття посади державного

службовця є знання державної — української мови¹. Ці додаткові умови є однаковими щодо всіх громадян, а тому не порушують закріплений у ст. 24 Конституції України принцип, згідно з яким громадяни мають рівні конституційні права і свободи.

У проектах Конституції України пропонувалося встановити, щоб вимоги до професійної підготовки кандидатів на посади (кваліфікаційні та інші вимоги) визначалися законом відповідно до особливостей посади та службових функцій; що заміщення таких посад має здійснюватися, як правило, за конкурсом². Для того щоб відбір державних службовців був об'єктивним, дійсно, важливе закріплення кваліфікаційних вимог на рівні законодавства.

Конкурсний відбір до служби в органах державної влади, мабуть, є найбільш об'єктивною процедурою зарахування на державну службу. Прикладом конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад у найвищих державних органах є проведення у 2002 р. Адміністрацією Президента України конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців у цій структурі. Метою конкурсу було показати відкритість влади. На 37 посад претендували більше 4 тис. осіб³. Об'єктивний конкурсний відбір усуває можливість зайняття відповідальних посад нефахівцями у своїй галузі, забезпечує високий професіоналізм, демократичність і

¹ Див.: *Битяк Ю. П.* Гарантії прав громадян України на державну службу // Акт. проблеми формування правової держави в Україні. До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод: Матер. міжнар. наук.-практ. конф.: У 2 ч. — Х.: НЮАУ, 2000. — Ч. 1. — С. 184.

² Конституція України: проект, внесений Комісією Верховної Ради України по розробці нової Конституції України (в ред. від 27 травня 1993 р.) // Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під заг. ред. С. Головатого. — К.: Право. УПФ, 1995. — Кн. I: Документи, коментарі, статті. — С. 204; Конституція України: проект, винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення (в ред. від 1 липня 1992 р.) // Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під заг. ред. С. Головатого. — К.: Право. УПФ, 1995. — Кн. I: Документи, коментарі, статті. — С. 130.

³ Див.: Віктор Медведчук вручив посвідчення держслужбовців переможцям конкурсу на заміщення вакантних посад в Адміністрації Президента // <http://www.medvedchuk.org.ua/news/3E0C3FA9/>

результативність управління, а отже, має застосовуватися частіше.

Звернення громадян виконують потрійну функцію: по-перше, вони є однією з найважливіших форм і гарантій участі громадян в управлінні справами держави і суспільства. По-друге, вони є формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування; по-третє, у політичному аспекті вони покликані забезпечити зворотний зв'язок між громадянином і державно-владними структурами, виявити громадську думку, суспільні інтереси, ставлення громадян до тих чи інших державних рішень. При правильній організації роботи зі зверненнями громадян на демократичних засадах вони можуть бути істотним джерелом інформації, необхідної для вирішення питань державного будівництва.

Конституція України (ст. 40) гарантує можливість кожній людині безпосередньо звертатися, направляти індивідуальні та колективні письмові звернення до державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб. Основний Закон України не передбачає жодної можливості обмеження закріпленого в цій статті права. Коло осіб, які мають право на звернення, в Україні не обмежене. Не обмежене також коло установ та посадових осіб — адресатів такого звернення; не встановлений перелік питань, що можуть бути предметом звернень. Таке конституційне регулювання надає широкий простір для політичної активності громадян у цьому напрямку.

Звернення громадян, залежно від їх предмета, можна умовно поділити на звернення: а) з суспільно значущих, публічних питань; б) з особистих питань. Показником політичної активності є звернення громадян у державні установи не лише з особистих, але і з питань загального рівня. Щодо участі громадян в управлінні державними справами, то вирішальними є звернення, які мають суспільне значення чи принаймні претендують на таке. Право громадян на звернення може бути реалізоване тільки в ініціативному порядку. Його реалізація передбачає прояв особистої ініціативи та зацікавленості громадян при вирішенні питань державницького характеру.

У деяких конституціях європейських держав встановлено, що з колективними петиціями можуть звертатися тільки «законно створені організації» («визнані законом корпорації та об'єднання») або їх «установчі органи» (ст. 11

Основного Закону Австрії, ст. 28 Конституції Бельгії, ст. 27 Конституції Люксембургу, ст. 47 Конституції Румунії). Законодавство України не висуває такої вимоги, тому невизначеними залишаються особливості процедури складання колективних письмових звернень. Для конституційного законодавства характерне найбільш загальне регулювання, щоб залишити простір для розсуду громадян, оскільки «зарегульованість» спричиняє формалізм. Але на законодавчому рівні необхідно закріпити мінімальні особливі вимоги до колективних звернень — для того, щоб забезпечити їх результативність.

Ознакою глобальної демократизації суспільних відносин вважається визнання права індивіда на звернення до міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій зі скаргою на державу про порушення прав особи. На погляд автора дослідження, складовою частиною права участі громадян в управлінні державними справами є звернення лише до державних органів, посадових і службових осіб України (ст. 40 Конституції України), але не до міжнародних установ (ч. 4 ст. 55 Конституції України). Звернення до міжнародних правозахисних установ не характеризує участь у внутрішніх справах держави, оскільки скарга подається проти самої держави як суб'єкта-опонента.

У Конституції України немає терміна «петиція», він запозичений науковцями з іноземної правової та політологічної літератури, а у Конституції вживається загальне поняття «звернення». У вітчизняній та закордонній юридичній літературі немає єдиного підходу до трактування першого терміна, але здебільшого вчені-конституціоналісти зазначають, що петиції — це звернення з суспільно значущих питань, які мають переважно колективний характер¹. За такого визначення петиції найбільш яскраво характеризують участь громадян в управлінні державними справами.

В умовах широкого використання комп'ютерних технологій останнім часом все частіше наголошується на необхід-

¹ Див.: *Златопольский А. А.* Политические права и свободы граждан и механизм их реализации в Российской Федерации. — С. 104; *Кондратьев С. А.* Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства. — С. 87; *Михалева Н. А.* Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пособие. — С. 170.

ності переглянути парадигму державного управління. Поодинокі реакції на звернення з допомогою «гарячих ліній» не вирішують проблеми. На думку деяких учених, цю суперечність покликаний розв'язати «електронний уряд» — уряд, у якому вся сукупність як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язків і процесів підтримується й забезпечується відповідними інформаційно-комп'ютерними технологіями¹. Такий підхід дозволив би деперсоніфікувати взаємовідносини громадян і державних чиновників, дистанційно здійснювати управлінські функції, залучити більше громадян до прийняття державно значущих рішень, значно спростити процедури вивчення громадської думки, забезпечити інформаційну відкритість діяльності державних органів.

Доступ до інформації державних структур може бути спрощений за допомогою створення Інтернет-сайтів державних органів, які надавали б докладну інформацію не тільки про їх діяльність, нормативно-правові акти, а й індивідуальні акти, що ними приймаються, стан руху справ з розгляду звернень громадян, а також можливості інтерактивного режиму спілкування з державними органами і посадовими особами за допомогою електронної пошти. Нині у ряді міністерств і відомств України Інтернет-сайти створено. Часи прийому державних службовців обмежені, і відтепер громадяни можуть звернутися до деяких представників влади електронною поштою. Щомісяця на урядовий портал заходять більше півмільйона користувачів². У майбутньому планується і введення системи електронних підписів, які вже широко застосовуються в державних апаратах країн Євросоюзу.

Але необхідно визнати, що у нинішній суспільно-економічній ситуації в Україні створення електронного уряду є доволі проблематичним. Виникає чимало питань: по-перше, як реєструвати звернення громадян, що надійшли електронною поштою, для подальшого контролю за їх розглядом? По-друге, сучасні комп'ютерні системи є високорозвиненими, але це все ж технології, що не виключають можливість збоїв, коли може бути обмежений доступ до електронних

¹ Див.: Баранов О. Електронний Уряд в Україні? Буде! Коли? // Дзеркало тижня. — 2002. — 18 січня.

² Див.: Ключева О. Чиновничий апарат становиться електронним // <http://www.podrobnosti.com.ua/podrobnosti/2004/04/13/113843.html>

документів (а «рукописи — не горять»). По-третє, через низький рівень матеріальної забезпеченості населення України доступ до мережі Інтернет має порівняно невеликий процент громадян, а суб'єктами звернень найчастіше є особи саме з малозабезпечених верств населення. Тому для впровадження таких високотехнологічних систем врядування необхідно матеріально забезпечити їх реальне функціонування, наприклад, можливість подати звернення через комп'ютерні ресурси юридичних консультацій, забезпечити навчання громадян у цьому напрямку, починаючи з загальноосвітніх шкіл, безкоштовні консультації.

Кількість звернень громадян до державних органів влади є своєрідним показником якості виконання ними своїх функціональних обов'язків. Звернення громадян є чутливим індикатором стану суспільства, його проблем, конфліктів, ставлення людей до органів влади, їх спроможності вирішувати відповідні питання, сподівань, очікувань і вимог, що формуються в суспільній свідомості під впливом подій у державі, заяв політичних лідерів. Щодо кількісних показників, то у 2004 р. до Кабінету Міністрів надійшло 87 334 звернення від 389 144 громадян з усіх регіонів України та з-за кордону, — майже утричі більше порівняно з попереднім роком (+180,8%). Це найбільша кількість опрацьованих звернень громадян, що коли-небудь надходили на адресу Кабінету Міністрів за рік. У IV кварталі, порівняно з відповідним періодом попереднього року, кількість звернень до уряду збільшилася у п'ятеро, що було пов'язано передусім з президентською виборчою кампанією. Із її завершенням надходження звернень громадян з усіх регіонів України не лише не зменшилося, а суттєво збільшилося (тільки за три тижні лютого 2005 р. їх опрацьовано в 4,5 рази більше, ніж рік тому)¹. Протягом I кварталу 2005 р. на адресу Президента України також надійшло близько 36 тис. заяв, скарг і пропозицій громадян. Переважна більшість питань, про які йдеться у зверненнях, стосуються порушення прав громадян, проблем із забезпеченням законності та охорони правопорядку².

¹ Див.: Чутливий індикатор стану суспільства // Уряд. кур'єр. — 2005. — 10 березня.

² Див.: У центрі уваги — права громадян // Уряд. кур'єр. — 2005. — 20 квітня.

Серед основних питань, які порушують перед урядом громадяни, питання соціального захисту становлять 24,6% усіх звернень, забезпечення законності та охорони правопорядку, прав і свобод громадян — 14,5%, праці й заробітної плати — 9,2%, комунального господарства — 7,6%, діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади — 7,4%, житлові — 6,6%, фінансів, податків і зборів — 5,5%, повернення заощаджень — 4,3%, діяльності політичних, релігійних та інших об'єднань громадян — 3%. Особливістю звернень, що надходили до уряду з лютого 2005 р., є суттєве збільшення кількості заяв та клопотань громадян з питань діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, передусім — щодо кадрової політики¹. Хотілося б сподіватися, що таке збільшення кількості звернень зумовлене лише підвищенням рівня довіри людей до державних органів, а не недостатністю заходів із забезпечення прав громадян, що вживаються центральними та місцевими органами державної влади.

Звернення громадян мають бути покладені в основу реальних адміністративних рішень, стати засобом їх апробації. Важливо посилити участь громадськості в контролі за виконанням адміністративних рішень. Для цього в юридичній літературі слушно пропонується, зокрема, запровадити процедуру громадського запиту з метою отримання громадянином інформації про рішення органів виконавчої влади, заплановані дії². На практичному рівні здійсненню права громадян на звернення має сприяти спрощення адміністративних формальностей, подолання надмірного бюрократизму і паперової тяганини з найнижчих до найвищих ланок управління, перетворення громадянина з «прохача» на рівноправну сторону у процесі взаємодії державної влади і громадськості.

Одним з важливих і суперечливих кроків реформування судової системи в Україні є закріплення в ст. 124 Конституції України положення про безпосередню участь народу у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних, яке викликало багато дискусій серед правознавців.

¹ Див.: Чутливий індикатор стану суспільства // Уряд. кур'єр. — 2005. — 10 березня.

² Див.: Заєць А. П. Правова держава в Україні: концепція і механізм реалізації: Автореф. дис... д-ра юрид. наук / Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 1999. — С. 28.

Існує думка, що участь громадян в реалізації правосуддя може здійснюватися в прямих чи опосередкованих формах. До перших належать суд присяжних і народних засідателів, до других — всі інші, у тому числі участь як громадських захисників і обвинувачів, поручителів, свідків тощо¹. Вважаємо, що особи, які входять до другої групи, не є учасниками здійснення правосуддя, оскільки не беруть участь у прийнятті судових рішень, ухваленні вироків. Вони можуть лише вплинути на переконання осіб, які приймають такі рішення або беруть участь у їх прийнятті (суддів, присяжних, народних засідателів). Реальну участь у здійсненні правосуддя беруть тільки народні засідателі і присяжні, а судді безпосередньо здійснюють правосуддя.

Багато з сучасних конституційних актів європейських держав щодо здійснення правосуддя самим народом обмежуються загальною формулою про участь народу у відправленні правосуддя (ст. 91 Конституції Австрії), про здійснення правосуддя ім'ям народу (ст. 101 Конституції Італії) або вказівкою на той факт, що народ є єдиним джерелом судової влади (ст. 117 Конституції Іспанії). Суди присяжних здебільшого існують у країнах, що сприйняли англосаксонську правову систему. Однак сьогодні їх роль і значення у громадській думці знижуються. Хоча зараз суди присяжних широко розповсюджені (Австрія, Бельгія, Велика Британія, Латвія, Литва, Іспанія, Канада, Росія, Швейцарія, Естонія та ін.), тенденція згортання їх діяльності спостерігається практично повсюди. Становлять виняток лише постсоціалістичні держави². У переважній більшості західноєвропейських країн має місце повна відмова від суду присяжних. У різних комбінаціях у цих країнах (Франція, Німеччина, Італія, Греція, Данія, Фінляндія, Швеція, Австрія й ін.) діють колегії у складі професійних і непрофесійних суддів (шефенів, народних засідателів)³. В РФ з

¹ Див.: Кондратьев С. А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства. — С. 118–119.

² Див.: Сравнительное конституционное право: Учеб. пособие / Авт. кол.: Б. Н. Топорнин, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др. / Отв. ред. В. Е. Чиркин. — С. 397–398.

³ Див.: Руднев В. Оправдан ли отказ от участия народных заседателей в отправлении правосудия? // Рос. юстиция. — 2003. — № 8. — С. 9.

майже дев'яносто суб'єктів Федерації суди присяжних функціонують лише у дев'яти¹.

Зрозуміло, що в Україні норма про участь народу у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних уведена з метою демократизації судочинства. Намір відродження цих інститутів обумовлений намаганням розширити можливості участі громадян у здійсненні державної влади, забезпечити незалежність суду і зробити його діяльність більш відкритою і демократичною, надійніше захистити права і свободи людини. Але в реалізації цих настанов виникло чимало труднощів. Перший інститут для України не є новим, адже в СРСР народні засідателі нарівні з професійними суддями здійснювали правосуддя в цивільних та кримінальних справах, але за сучасним українським законодавством він має бути модернізований. Щодо суду присяжних, то цей інститут був притаманний вітчизняному правосуддю в період з 1864 р. до 1917 р., використовується у деяких зарубіжних країнах і є новим для України.

Перевагами суду присяжних вважається колегіальність (що зменшує імовірність судової помилки), незалежність, гласність і показовість. Суд присяжних бере на себе відповідальність за прийняте рішення по кримінальній справі (тим самим істотно послаблюються підстави для обвинувачення органів влади у незаконності їх ухвалення); він дозволяє забезпечити узгодження загальнодержавної свободи, вираженої в законі, з позицією громадянського суспільства, представленого присяжними; уникнути обвинувального ухилу при вирішенні кримінальних справ; це одна з ефективних форм контролю суспільства за відправленням правосуддя, елемент механізму захисту прав та свобод людини і громадянина від сваволі виконавчої та судової влади; у судах присяжних найбільш повно виявляються сутність і значення змагальності в судочинстві².

¹ Див.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Лазарев. — 2-е изд., доп. и перераб. — С. 233.

² Див.: *Аленин Ю. П.* К проблеме введения суда присяжных в Украине // Акт. проблеми політики: Зб. наук. праць / Голов. ред. С. В. Ківалов. — Одеса: Юрид. літ., 2002. — Вип. 13–14. — С. 238; *Кондратьев С. А.* Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства. — С. 20; *Тертишник В.*

Противники запровадження суду присяжних аргументують свою думку тим, що для цього необхідні великі матеріальні витрати; вердикти присяжних можуть залежати від випадкових чинників, зокрема, емоційного стану, соціальних та ідеологічних стереотипів присяжних (у психологічному аспекті в більшості випадків колегія присяжних — суб'єктивніша, ніж професійний суд), можливих невідомих суду особистих стосунків з представниками захисту чи обвинувачення; судовий процес «гальмується» через часті неявки в судові засідання народних засідателів (встановлено, що значна частина народних засідателів фактично не бере участі у розгляді справ і, більше того, не бажає брати її в майбутньому), складним є їх добір, існує проблема юридичної грамотності членів суду присяжних тощо¹.

У Законі «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р.² зазначається, що участь народних засідателів і присяжних у здійсненні правосуддя є їхнім громадянським обов'язком (ч. 3 ст. 5). У подальших статтях Закону мова також йде про «обов'язок» народних засідателів і присяжних повідомити суд про обставини, що виключають можливість участі особи у здійсненні правосуддя (ч. 3 ст. 66, ч. 4 ст. 69); залучення народних засідателів і присяжних до виконання «обов'язків» у суді (ст. 71); їх «обов'язок» вчасно з'явитися за запрошенням суду для участі в судовому засіданні, причому неявка без поважних причин у судові засідання вважається неповагою до суду (ч. 5 ст. 71).

Реалізація людиною, громадянином свого права на щось — це право, а не обов'язок. Здійснення того чи іншого права — це можлива, а не належна поведінка. Примусовий аспект тут неприпустимий³. Тому конституційна об-

Суд присяжних: суть ідеї, історичний досвід, перспективи становлення та актуальні проблеми сьогодення // Юридична Україна. — 2003. — № 8. — С. 16.

¹ Див.: *Аленін Ю. П.* К проблемі введення суду присяжних в Україні. — С. 242; *Малярєнко В. Т.* Про участь народу у здійсненні правосуддя // *Правова держава: Щорічник наук. праць ІДП НАН України.* — К.: Вид. дім «Юрид. книга», 2002. — Вип. 13. — С. 291, 296.

² Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27–28. — Ст. 180.

³ Див.: *Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю.* Конституційно-правовий статус человека и гражданина в Украине. — С. 163.

ґрунтованість наведених положень закону про судоустрій викликає сумніви, оскільки в Конституції України не закріплений такий конституційний обов'язок громадян. Участь громадянина у відправленні правосуддя як народного засідателя чи присяжного є суб'єктивним правом, яке він може реалізувати за власним бажанням (при складанні їх списків має враховуватися бажання таких осіб, наприклад, активістів відповідних громадських організацій), з урахуванням досвіду, вільного часу, зацікавленості у питаннях здійснення правосуддя.

Проблема запровадження суду присяжних на практиці в Україні залишається невирішеною. Необхідна розробка методики добору присяжних для розгляду конкретної справи¹. При реалізації конституційно-правових настанов щодо суду присяжних необхідно буде перебудова правосвідомості й уявлень про здійснення правосуддя як законодавців, суддів, правоохоронних органів, так і громадян України (у тому числі майбутніх народних засідателів і присяжних), забезпечення правової підготовленості, психологічної стійкості та об'єктивності останніх, адже судова влада, на відміну від законодавчої та виконавчої, має бути абсолютно деполітизованою.

Кроком до вирішення проблеми набуття відповідних правових знань громадянами, що мають брати участь у відправленні правосуддя як народні засідателі або присяжні, є навчання активних громадян, що прагнуть до такої участі. Зокрема, у серпні 2001 р. відбувся перший випуск слухачів Школи громадських представників у судах України (заснованої у 1999 р.), які надалі мали рекомендуватися для обрання народними засідателями та присяжними для участі у здійсненні правосуддя в судах України². Слухачами Школи були представники різних громадських організацій, що свідчить про добровільність і активну зацікавленість цих осіб в усвідомленій участі у здійсненні судової влади в державі.

¹ Див.: *Русанова І. О.* Проблеми організації суду присяжних в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України. — Х., 2003. — С. 13.

² Див.: *Коваленко Г.* З нагоди першого випуску Школи громадських представників у судах України // *Право України.* — 2001. — № 10. — С. 115.

Тісно пов'язане з участю в управлінні *право на свободу об'єднання* (ст. 36 Конституції України). При демократичному режимі громадяни можуть брати участь в управлінні державними справами як одноособово, так і шляхом об'єднання з іншими, через участь у діяльності політичних партій.

Вважається, що громадянськості, яка робить можливою демократичну політику, можна навчитися тільки в асоціативних зв'язках, які мають захищатися і постійно зміцнюватися державою¹. Об'єднання громадян активно беруть участь у політичному житті держави у таких формах, як залучення до проведення виборів народних депутатів, референдумів, всенародних обговорень, направлення колективних письмових звернень до органів державної влади, здійснення громадського контролю. Великою є їх роль у забезпеченні реалізації прав і свобод громадян у політичній сфері, у спонуканні та залученні громадян до участі в управлінні. Такі об'єднання є важливим каналом участі громадян в управлінні державними справами та відіграють інтегративну роль у суспільстві, об'єднуючи громадян за політичними інтересами.

За твердженням одних учених, конституційне суб'єктивне право на об'єднання складається з двох правомочностей: а) із права громадянина на об'єднання та б) із права на діяльність організацій (об'єднань)². На думку інших, право на об'єднання — це право громадян, а не об'єднань³. У такому аспекті участь громадян в управлінні державними справами уособлює право саме громадян на об'єднання. У цьому дослідженні нас цікавлять, у першу чергу, права громадян, а не їх об'єднань.

Вчені-конституціоналісти наводять різні переліки правомочностей, що входять у зміст права на об'єднання⁴. До

¹ Див.: *Кузьменко Б.* Правління права, політична демократія, громадянське суспільство: перспективи інтегративної ідеології. — С. 22.

² Див.: *Фарбер И. Е.* Свобода и права человека в советском государстве. — С. 120.

³ Див.: *Чиркин В. Е.* Индивид и общество: коллективные конституционные права. Эссе // *Право и политика.* — 2001. — № 4. — С. 91.

⁴ Див.: *Баймуратов М. А.* Международное право. — С. 357; *Винников А.* Евроконвенция и право Украины (Право на свободу объединения) // *Юрид. практика.* — 2002. — № 51. — С. 1; *Коз-*

таких правомочностей відносять: право створювати на добровільних засадах об'єднання громадян, право добровільно і на рівних засадах вступати (або утримуватися від вступу) в існуючі об'єднання громадян, право перебувати (не перебувати) в них, право користуватися захистом прав та інтересів з боку такого об'єднання, право безперешкодно виходити з об'єднань громадян, вільно припиняти діяльність об'єднання, свободу від втручання державних органів та інших осіб у діяльність об'єднань, від незаконного припинення їх діяльності, право брати через них участь в управлінні державними і громадськими справами.

За словами Б. Чичеріна, «свобода людини, що вступає в союз з іншими, полягає в праві брати участь у загальних рішеннях»¹. На жаль, сучасними реаліями є те, що політичні партії та асоціації все більше стають знаряддям приватних інтересів і просування окремих політиків, а не формою представництва і артикуляції інтересів². Удосконалення діяльності політичних партій має бути спрямовано на підвищення можливості всіх їх членів брати реальну участь у прийнятті загальнопартійних рішень, а також на формування у громадян навичок участі у владних відносинах.

Якщо стосовно *свободи мирних зборів* у міжнародних актах йдеться про «кожну людину», то в ст. 39 Конституції України таке право надається лише громадянам України. Це право є важливим проявом безпосередньої демократії і формою політичної активності громадян. Мета участі громадян у мітингах, походах, демонстраціях — вплинути на державні органи та їх рішення шляхом узгодження і вираження колективної думки зі суспільно значущих питань, примусити владні структури бути відповідальними за свої рішення і суспільну політику, яку вони проводять. На збо-

лова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — С. 275; Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Лазарев. — 2-е изд., доп. и перераб. — С. 151; Права личности в социалистическом обществе / Отв. ред. В. Н. Кудрявцев, М. С. Строгович. — С. 99.

¹ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки: Учебник. — Ч. 1: Общее государственное право. — С. 38.

² Гражданское общество: истоки и современность / Науч. ред. И. И. Кальной, И. Н. Лопушанский. — 2-е изд., доп. — СПб: Юрид. центр Пресс, 2002. — С. 120.

рах громадськість може обговорювати різноманітні питання політичного, економічного і соціально-культурного характеру, проблеми, пов'язані з виборами, обговоренням проектів законодавчих актів і питань, винесених на референдум, тощо. Така активність — яскравий прояв того, в якій сфері державне управління є малоефективним і які саме інтереси народу максимально не задоволені. При відсутності інститутів наказів виборців, відкликання народних депутатів виборцями інститут мирних зборів — це значна можливість громадян показати своє ставлення до державної політики. З набуттям незалежності мітинги і демонстрації в Україні стали відбуватися здебільшого з ініціативи громадян, тоді як за радянських часів вони мали форму урочистих святкових парадів. Сьогодні збори громадян все частіше набувають характер протесту.

Більшість європейських конституцій розрізняють зібрання на приватні («у закритих приміщеннях») і публічні («під відкритим небом»): ст. 26 Конституції Бельгії, ст. 43 Конституції Болгарії, ст. 8 Основного Закону ФРН, ст. 11 Конституції Греції, ст. 79 Конституції Данії, ст. 17 Конституції Італії, ст. 25 Конституції Люксембургу, ст. 29 Конституції Монако. Як правило, приватні зібрання законодавством не регулюються. Для зібрання у закритому приміщенні не потрібний ні дозвіл властей, ні їх сповіщення. «Якщо зібрання проводиться у місці проживання, воно захищається виходячи з принципу свободи особистості»¹.

Характерною ознакою мирних зборів є те, що у цих відносинах реалізується, у першу чергу, публічний інтерес. Отже, у ст. 39 Конституції України йдеться саме про публічні збори зі суспільно значущих питань. У проектах Конституції України пропонувалося закріпити положення, що збори в приміщеннях проводяться без попереднього повідомлення², але такі настанови не увійшли до тексту Основного Закону України 1996 р. і тому мають бути уточнені в конституційному законодавстві.

¹ Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с франц. — С. 109.

² Конституція України: проект, винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення (в ред. від 1 липня 1992 р.) // Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під заг. ред. С. Головатого. — Кн. I: Документи, коментарі, статті. — С. 129.

Практично необмеженої свободи зборів немає в жодній країні. Органи влади дають відповідний дозвіл, правоохоронні органи забезпечують громадський порядок при їх проведенні. В юридичній літературі іноді пропонується визначити «зони» для проведення масових заходів¹, але це було б суттєвим обмеженням конституційного права громадян на мирні збори.

Чимало труднощів викликає вибір порядку організації публічних заходів: дозвільний, сповіщальний чи вільний (явочний). Конституція України (ч. 1 ст. 39) вимагає завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення таких публічних заходів. Порядок їх проведення як в Україні, так і в Росії іменується сповіщальним (тобто таким, що не потребує дозволу), але, як пише М. В. Баглай, сповіщальним його можна назвати з великою часткою умовності. Насправді це дозвільний порядок, оскільки все ж передбачається санкціонування (дозвіл) властей на проведення публічного заходу. Слід визнати, що такий порядок більше відповідає цьому складному і «вибухонебезпечному» колективному праву громадян, ніж просте сповіщення². Європейські правозахисні структури дотримуються думки, що наявність процедури одержання попереднього дозволу для проведення публічних зборів не суперечить суті цього права³.

Досвід європейських країн свідчить про те, що об'єктивно визначити наявність підстав для заборони або припинення демонстрації досить складно. Всі демонстрації межують з політичними конфліктами, а отже — протизаконністю, посяганням на громадський порядок. «Часто обставини визначають, є організований протест законним чи ні»⁴. Незважаючи на це, критерії визначення судом наявності загрози інтересам національної безпеки та громадського по-

¹ Див.: *Златопольский А. А.* Политические права и свободы граждан и механизм их реализации в Российской Федерации. — С. 118.

² Див.: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. — 3-е изд., изм. и доп. — С. 218.

³ Див.: *Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л.* Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. — С. 394.

⁴ *Janda K., Berry J. M., Goldman J.* The challenge of democracy: government in America. — P. 233.

рядку, необхідності запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я населення, захисту прав і свобод інших людей для заборони масового заходу (ч. 2 ст. 39 Конституції України) слід встановити в конституційному законодавстві з тим, щоб уникнути можливостей незаконного обмеження передбаченого Конституцією права.

Конституційні норми мають загальний характер, тому порядок організації і проведення в Україні зборів, мітингів, походів і демонстрацій має бути врегульований окремим законом. Лише одне з основних політичних прав — право на мирні збори — не одержало докладної регламентації у галузевому законодавстві, але потребує такої. Закон «Про порядок організації та проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій в Україні» має встановити необхідні вимоги до порядку здійснення цього права з метою забезпечити громадський порядок, права і свободи учасників публічної акції та інших людей; визначити термін і процедуру завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення публічного заходу, підстави і порядок встановлення судом обмежень у реалізації громадянами цього права.

У Конституції України, як, до речі, і в конституціях зарубіжних країн (наприклад ст. 103 Конституції Латвії), не конкретизується термін «завчасного» сповіщення, тому, звичайно, це питання є предметом законодавчого регулювання¹. Конкретні строки завчасного сповіщення, що будуть визначені в законі, мають надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи місцевого самоврядування вжити підготовчих заходів щодо забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей, при потребі (згідно з ч. 2 ст. 39 Конституції України) звернутися до суду для вирішення спірних питань, повідомити організаторів публічного заходу про рішення суду в разі обмеження проведення

¹ Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 28. — Ст. 1379.

такого заходу. Зважаючи на це, на нашу думку, такий термін не може бути меншим принаймні 10 днів.

Свободу думки і слова, вільного вираження своїх поглядів і переконань та *право на інформацію*, тобто право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір (ст. 34 Конституції України), інколи відносять до політичних¹ або культурних (духовних)² прав і свобод. Вважаємо, що вказані права є переважно особистими (навіть у Конституції України вони композиційно закріплені у блоці особистих прав), але можуть набувати політичного, економічного, екологічного, культурного та ін. змісту. Право на інформацію становить, скоріше, гарантію політичних прав.

Найбільш обґрунтованою в цьому відношенні здається думка Ю. А. Дмитрієва, що існують «межові» права і свободи, які за тих чи інших умов суспільного розвитку одночасно можна віднести до різних груп. Таким, вважає вчений, є право громадян на свободу слова³. За термінологією Б. Чичеріна, свобода слова, «свобода зборів і товариств», «право прохань» складають «перехід» від особистих прав до політичних⁴. Таким же, окрім названих, можна вважати право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55 Конституції України).

Включення свободи слова до тієї чи іншої групи прав Ю. А. Дмитрієв ставить у залежність від форми її реалізації: свобода слова стає суб'єктивною політичною свободою у випадку реалізації її за допомогою засобів масової

¹ Сравнительное конституционное право: Учеб. пособие / Авт. кол.: Б. Н. Топорнин, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др. / Отв. ред. В. Е. Чиркин. — С. 151.

² Див.: *Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І.* Права та свободи людини і громадянина в Україні. — С. 27.

³ Див.: *Дмитриев Ю. А.* Концепция народовластия в современной России (государственно-правовые проблемы теории и практики): Автореф. дис... д-ра юрид. наук / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Ген. прокуратуре РФ. — М., 1994. — С. 44–45.

⁴ *Чичерин Б. Н.* Курс государственной науки: Учебник. — Ч. 1: Общее государственное право. — С. 201.

інформації¹. Слід зауважити, що в засобах масової інформації можуть висловлюватися не лише політичні, але й будь-які інші інтереси (особисті, соціальні, екологічні тощо). Тому можна запропонувати інший критерій віднесення свободи слова до певної групи суб'єктивних конституційних прав — предмет інформації (у політичній сфері це — публічні, суспільно значущі інтереси). Хоча, звісно, в реальному житті при розгалуженості й комплексності суспільних відносин таке розмежування іноді є досить складним і доволі умовним.

Усі конституційні права, свободи і обов'язки громадян в основних законах закріплюються у вкрай загальній формі. Безумовно, Конституція не може і не повинна давати вичерпного опису всіх тих прав і свобод, якими вона наділяє громадян, оскільки це завдання поточного законодавства². Держава у конституційному законодавстві пропонує для реалізації прав і свобод уже «готові рецепти»³ форм і відповідні гарантії. Але форми участі громадян у політичному житті більш численні та різноманітні. У процесі розвитку суспільно-політичного життя можливий пошук все нових і нових форм політичної активності громадян, що виходять за межі традиційної участі у виборах. Конституційно-правового регулювання набувають лише найбільш значущі з них.

Прикладом нових, не закріплених у конституційному законодавстві форм політичної участі громадян є залучення не лише до формування вищих органів державної влади (вибори), а й до розробки законопроектів, вироблення і реалізації проектів державних політичних рішень (громадські експертні консультативні ради при вищих державних органах; громадські обговорення законопроектів та інших рішень); громадський контроль — наприклад, система регулярних зустрічей і звітів не тільки народних депутатів, а й посадових осіб органів управління перед громадянами;

¹ Див.: *Дмитриев Ю. А.* Концепция народовластия в современной России (государственно-правовые проблемы теории и практики). — С. 52.

² Див.: *Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю.* Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. — С. 86.

³ *Мурашин А. Г.* Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. — С. 25.

участь у роботі політичних партій, відповідних громадських організацій (наприклад Комітету виборців України), участь у політичних кампаніях, проведенні правових освітніх і виховних заходів тощо. Необхідною є різноманітність, гнучкість, зручність форм участі громадян в управлінні державними справами.

§ 3. Вибори та референдуми як основоположні форми участі громадян України в політичному процесі

Згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, і 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. Таким чином в Основному Законі встановлюється відправне положення щодо безпосередньої та представницької форм здійснення народовладдя. Це положення деталізується у ст. 69 Конституції, в якій встановлено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії. До речі, ці «інші форми безпосередньої демократії» в Конституції чітко не визначені.

Інститути прямого народовладдя тісно пов'язані з реалізацією громадянами України широкого кола представлених Конституцією прав і свобод, і в першу чергу — політичних, основоположним серед яких є право брати участь в управлінні державними справами. Голосування для обрання кандидатів на державну посаду — найбільш наочна форма політичної участі. Тому важливо розглянути різноманітні напрямки участі громадян України у виборчому процесі та при проведенні референдумів. При цьому неможливо уникнути питання про місце виборів і референдумів у системі форм безпосереднього народовладдя. Громадяни можуть брати участь у виборах як одноособово, так і об'єднуючись у політичні партії, тому не можна обминути й питання зростаючого значення політичних партій у цьому процесі, а також пошуку оптимальних виборчих систем для України.

Місце виборів і референдумів у системі форм народовладдя

Співвідношення безпосередньої та представницької форм демократії. Ідея безпосереднього народовладдя ґрунтується на загальному принципі, що в демократичній державі сам народ повинен брати безпосередню участь у прийнятті важливих політичних рішень, у здійсненні влади. До позитивних моментів безпосереднього народовладдя відносять насамперед: більші можливості, порівняно з представницькими інститутами, для вираження інтересів і волі народу; забезпечення стійкої легітимації влади, подолання політичного відчуження громадян і, як наслідок, зростання стабільності політичної системи та ефективності управління; забезпечення контролю за політичними інститутами і посадовими особами, подолання зловживання владою, відриву правлячої еліти від народу, бюрократизації чиновництва (адже бюрократія є свого роду формою невтручання громадян у справи держави) та ін.

Цікаво, що багато з визначних мислителів минулого або зовсім відкидали демократію, або приймали її з серйозними застереженнями. Причиною цього є широкий простір для розвитку такого феномена, який сьогодні називають маніпулюванням масовою свідомістю та поведінкою громадян. За умов демократії рівні права надаються всім громадянам незалежно від рівня їх компетентності («громадянської доброчесності» в термінології Аристотеля), тому саме «розуміння небезпечності необмеженого волевиявлення суверенних мас призвело західні демократії до поступового формування представницьких інститутів, які б обмежували негативні наслідки демократичного правління»¹.

Так, за всіх переваг безпосереднє народовладдя має і свої «слабкі місця», а саме: низька ефективність і безконтрольність політичних рішень унаслідок прийняття їх широким загалом; небезпека властивої масам схильності до ущемлення свободи в ім'я рівності; складність і дорожнеча практичного здійснення прямого народовладдя; неможливість залучити більшість громадян до систематичної участі в управлінні без примусу, внаслідок небажання значної час-

¹ Див.: *Пшизова С. Н.* Политические последствия технологического обновления избирательного процесса // Вестн. МГУ. — Сер. 18: Социология и политология. — 1998. — № 4. — С. 71.

тини населення займатися політикою тощо. До того ж у багатьох випадках для прийняття важливих державно-правових рішень необхідна наявність спеціальних професійних знань та досвіду.

У різні часи пріоритети щодо надання переваги одній з форм народовладдя змінювалися. За радянських часів перевага надавалася представницькій демократії¹, що виходило з постулату тотожності інтересів особи і суспільства, громадян та їх представників. З прийняттям Конституції України пріоритетна роль у регулюванні суспільного розвитку надається безпосередньому волевиявленню громадян. Але це положення не є аксіомою й у сучасному світі. Наприклад, у такій європейській країні зі сталими демократичними традиціями як Франція Конституція на перше місце ставить представницьку форму здійснення національного суверенітету².

Таким чином, жодну з форм здійснення народовладдя (ні безпосередню, ні представницьку) не можна абсолютизувати, тому що, як і всі явища у світі, вони мають і переваги, і недоліки. Фундаментальною ідеєю конституціоналізму є те, що «не можна протиставляти форми представницької й безпосередньої демократії, оскільки це може завести до конституційної безвиході»³. Державу можна вважати справді правовою, якщо в ній безпосередня і представницька форми демократії тісно взаємодіють і врівноважують одна одну. Тому найбільш доцільним є конструктивне поєднання обох цих форм з метою плідного використання їх позитивних проявів та уникнення негативних.

У світі не існує єдиної моделі демократії, і кожна нація потребує такого поєднання інститутів безпосередньої та представницької демократії, яке розраховане на її унікальну культуру та середовище, соціально-економічні, історичні, національні, інституційні умови, рівень політичної культури громадян та їх загальний культурно-освітній рівень, активність громадської думки. Вибори є своєрідним містком

¹ Див.: Фарбер И. Е., Ржевский В. А. Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1. — Саратов: Приволж. книжн. изд-во, 1967. — С. 177.

² Див.: Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с франц. — С. 339.

³ Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — С. 566–567.

між прямою та представницькою формами демократії, оскільки вільні, чесні, рівні вибори є найбільш відомим та ефективним способом виявлення і реалізації волі народу, способом формування органів для здійснення наступної, по суті — похідної форми народовладдя — представницької.

Роль виборів і референдумів у системі форм безпосередньої демократії. До форм безпосередньої демократії, окрім виборів і референдумів, різні автори відносять: всенародні обговорення, опитування, звернення громадян (петиції), збори громадян, відкликання, демонстрації, мітинги тощо. Але Конституція України у ст. 69 пріоритетними формами демократії визначає саме вибори і референдуми.

Оскільки народ, як зазначав А. Шлезінгер, через структурні причини не може правити безпосередньо, він делегує свої повноваження представникам¹, що реалізується через періодичні вибори до представницьких органів влади. Вибори передбачають делегування народного суверенітету представницькому органу, референдуми дають змогу українському народу безпосередньо, вільним голосуванням приймати важливі імперативні рішення². Тим самим народ має унікальну можливість контролю за діяльністю цих органів, включаючи повну зміну влади.

Перед тим як докладно розглянути можливості участі громадян України у виборчому та референдумному процесах, коротко зупинімося на інших формах безпосередньої демократії.

Досить неоднозначним у літературі є ставлення до такої форми безпосереднього народовладдя, як *всенародні обговорення*. За радянських часів вони знайшли широке застосування, коли на всенародне обговорення виносилися: проекти Конституції СРСР 1936 р. (в результаті якого до неї було внесено 47 поправок стосовно 32 статей), Конституції СРСР 1977 р. (у цьому всенародному обговоренні, як стверджувалося, взяли участь 140 млн, тобто 4/5 радянських людей³), сімейних кодексів, законів про землекорис-

¹ Цит. за: *Речицкий В. В.* Политическая активность. Конституционные аспекты. — С. 73.

² Див.: *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Референдуми в Україні: історія та сучасність. — К.: ІДП НАН України, 2000. — С. 4.

³ Див., напр.: *Тихомиров Ю. А.* Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). — С. 181.

тування та землеустрій, про державні пенсії, питань про народну освіту тощо. У сучасній Україні ця форма безпосереднього народовладдя забута, й, на думку багатьох учених, безпідставно.

Практика всенародних обговорень в Україні була поновлена у березні-травні 2003 р., коли протягом двох місяців відповідно до Указу Президента України відбувалося всенародне обговорення офіційно опублікованого проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Головний зміст проекту — пропонування заходів для руху форми державного правління України від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки. Повідомлялося, що з червня 2003 р. по березень 2004 р. в Україні пройшло близько 40 тис. зборів трудових колективів, громадських організацій і профспілок, у яких взяли участь понад 3 мільйони громадян і наступним етапом яких стало проведення 2 квітня 2004 р. Всеукраїнського громадянського форуму¹.

В ідеалі всенародні обговорення мають бути ефективним засобом виявлення волі народу в початковій, неперекрученій її формі. Але історія свідчить, що результати всенародних обговорень (як і референдумів, і народних законодавчих ініціатив) не завжди мали позитивний вплив на розвиток політичних процесів у державах. По-перше, причиною цього могла бути недостатня обізнаність громадян з питань, що обговорювалися, оскільки вирішення деяких питань не завжди є доступним для всебічної оцінки з боку виборців, які можуть не передбачити всіх політичних наслідків рішення, що приймається. Іноді дуже важливим є професіоналізм у прийнятті державних рішень. По-друге, можливий вплив на виборців: за авторитарних і тоталітарних режимів — здебільшого шляхом залякування, у демократичних країнах — шляхом застосування різноманітних політичних технологій. Так, з історії відомо, що саме голосування використали для узаконення волею народу захопленої ними влади Наполеон Бонапарт, Наполеон III, Гітлер, Піночет. У сучасних же умовах бурхливого розвитку політичних технологій маніпулювання свідомістю громадян зазначені аргументи «проти» набувають ще більшої переконливості.

¹ Див.: Ключева О. Делегаты Всеукраинского гражданского форума поддерживают поправки к Конституции // <http://www.podrobnosti.com.ua/podrobnosti/2004/04/02/111831.html>

Вважається, що народне обговорення повинно передувати проведенню референдумів, особливо всеукраїнського. Але цього недостатньо. Необхідний механізм врахування висловлених при обговоренні пропозицій по суті¹. На відміну від референдумів, результати обговорення не мають самостійного значення, оскільки не пов'язані з прийняттям рішень імперативного характеру.

Від референдуму слід також відрізнити значно поширені й систематично застосовувані у світі *опитування громадян* з питань громадського та державного життя, а саме тих, що не можуть бути винесені на референдум. Хоч і можливий деякий вплив таких опитувань на діяльність державних органів або громадську думку (особливо в ході виборів), вони не тягнуть за собою жодних юридичних наслідків. «Опитування є радше соціологічним методом, ніж державно-правовим інститутом»².

У багатьох зарубіжних країнах практикується також інститут *народної законодавчої ініціативи*, зміст якого полягає у праві групи виборців у встановленій законом кількості подати на розгляд до парламенту законопроект. Конституція України (ст. 93) надає право законодавчої ініціативи у Верховній Раді Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і — до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р.³ — Національному банку України. Вказівки на право народної законодавчої ініціативи у Конституції немає.

У статті 39 Конституції України закріплене *право громадян збиратися мирно*, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Як уже зазначалося, природа такого виду політичної активності громадян є спірною, адже викликає питання: чим є проведення мітингів і демонстрацій — формою участі громадян в управлінні державними справами чи засобом тиску певної групи громадян на владні структури? Хоча існує думка, що мітинги, демон-

¹ Див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. — С. 541.

² Див.: *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Референдуми в Україні: історія та сучасність. — С. 54.

³ Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.

страції, страйки є «прямою дією», формами безпосереднього впливу громадян на органи політичної влади¹, тут ми стикаємося з принциповою проблемою меж громадянської участі: обмежується вона виборами чи до неї можна віднести й «акції непокори».

Таким чином, в Україні лише народ виконує щодо влади установчу функцію, формує її, визначає конституційний лад. Провідними засобами досягнення таких цілей є вибори і референдум. У сукупності різноманітні інститути безпосередньої демократії здатні забезпечувати відкритість і гласність законотворчості, дають змогу громадянському суспільству впливати на законодавчий процес, на прийняття концептуально важливих рішень. Але тільки вибори і референдуми характеризуються безпосереднім волевиявленням у формі голосування, прямим прийняттям рішень з предмета голосування.

Вибори як основоположна форма участі громадян України в управлінні державними справами

У демократичних країнах вибори, будучи головним політичним інститутом, дозволяють народу виступати реальним джерелом влади, а громадянському суспільству — контролювати державу. В. Є. Чиркін зазначає, що вибори — це найважливіший інструмент легітимації державної влади, вони забезпечують відбір політичної еліти, є однією з визначних характеристик державного життя². На думку політологів, основна функція виборів полягає у переведенні рішень, прийнятих виборцями, у конституційні урядові повноваження і парламентські мандати³. Вибори — один із найбільш масових процесів, які знає право⁴. Через них народ визначає своїх представників та наділяє їх мандатом

¹ Див., напр.: Политология для юристов: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М.: Юристъ, 2002. — С. 397.

² Див.: Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. — М.: Юристъ, 2001. — С. 213.

³ Политология: Учеб. пособие / Сост. и ред. Н. И. Сазонова. — Х.: Фолио, 2001. — С. 477.

⁴ Див.: Ставнійчук М. І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К.: Факт, 2001. — С. 137.

на здійснення його суверенних прав¹. Істинні демократії являють собою політичні системи, в яких доступ до влади і право приймати рішення здійснюються за результатами вільних загальних виборів². Американські вчені стверджують, що «серце демократії полягає у виборчому процесі. Вибори є важливими для демократії через їх потенціал інституціоналізувати масову участь в управлінні»³. Вибори до парламентів виконують функцію репрезентації різнобічних інтересів населення⁴.

В Україні на загальнодержавному рівні обирається не тільки єдиний орган законодавчої влади — Верховна Рада. Як і в багатьох країнах із республіканською формою правління, глава держави — Президент України — теж обирається безпосередньо громадянами. Президент республіки обирається загальним прямим голосуванням також у Франції та в деяких «нових демократіях» Центральної та Східної Європи (Болгарія, Польща, Румунія, Хорватія, Словенія, Росія). Президент обирається загальним непрямым голосуванням у США.

Під час обговорення основних напрямів конституційно-правової реформи в українському політикумі лунали пропозиції змінити форму правління в державі з президентсько-парламентської не просто на парламентсько-президентську (як це втілено в Законі України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р.⁵), а на парламентську, при якій Президента країни обирали б не громадяни шляхом прямого волевиявлення, а народні депутати України. Якщо би такий варіант реформи був реалізований, громадяни України були б позбавлені одного з найважливіших важелів участі в управлінні державою — права обирати свого Президента.

¹ Див.: *Тодика Ю. Н., Яворский В. Д.* Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект. — Х.: Факт, 1998. — С. 8.

² Политология: Учеб. пособие / Сост. и ред. Н. И. Сазонова. — С. 476.

³ *Janda K., Berry J. M., Goldman J.* The challenge of democracy: government in America. — P. 239.

⁴ Див.: *Тодика О. Ю.* Вибори до парламентів країн СНД (Порівняльно-правовий аспект). — Х.: Факт, 2003. — С. 44.

⁵ Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.

У численних демократіях метою парламентських виборів є обрання не тільки членів парламенту, але і голови уряду. Зокрема, це відбувається у більшості європейських країн, де виборці задовго до виборів знають, що лідер політичної партії, яка отримає більшість мандатів або може зібрати навколо себе таку більшість, стане головою уряду. Однак положення не завжди є таким очевидним. У деяких державах, де застосовується пропорційна виборча система, яка поєднується з численністю політичних партій, уряд формується шляхом наступних переговорів про його утворення (Бельгія, Нідерланди, держави Північної Європи тощо). Але і в цьому разі відповідні результати виборів є основним індикатором бажань виборців відносно складу коаліційного уряду¹.

Протягом років незалежності в Україні склалася практика, згідно з якою до кожних виборів приймається новий виборчий закон. Це пояснюється динамічністю виборчого законодавства, постійними змінами в державно-політичному житті країни, яка ще знаходиться на шляху формування продекларованої демократичної, соціальної, правової держави. Однак, безперечно, нестабільність у створенні й реалізації виборчого законодавства ослаблює імперативний характер його приписів. Вважається, що кожний наступний виборчий закон ухвалюється для того, щоб чіткіше, детальніше, на належному юридико-технічному рівні виписати необхідні процедури. На практиці ця висока мета, на жаль, часто підміняється суб'єктивними міркуваннями політичних сил, що переважають.

В Україні прийняті Закони «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р.², «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня

¹ Див.: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие: Пер. с франц. — М.: Юристъ, 2002. — С. 62-63.

² Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25 березня 2004 р. № 1665-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2004. — № 27-28. — Ст. 366; Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»: Закон України від 7 липня 2005 р. № 2777-IV // Уряд. кур'єр. — 2005. — 19 серпня.

2004 р.¹ (набирають чинності з 1 жовтня 2005 р.), «Про вибори Президента України» в редакції від 18 березня 2004 р.². Більшість виборчих процедур, наскільки це можливо для електоральних кампаній до якісно різнорідних державних органів, у них уніфіковані. Але, незважаючи на певні переваги, вони потребують подальшого вдосконалення.

Стрижневим у виборчому законодавстві завжди вважається закон про вибори народних депутатів, який є своєрідною «матрицею» для інших законів про вибори. Крім того, безпосередня участь громадян в управлінні державними справами знаходить найбільш наочний вияв на виборах саме народних депутатів, оскільки через них громадяни обирають своїх представників, що здійснюватимуть свої повноваження від імені народу України. Тому зосередимося на формах участі громадян України в основному в процесі виборів народних депутатів України.

Форми участі громадян України у виборчому процесі

Участь громадян України в управлінні державними справами під час виборів не обмежується здійсненням волевиявлення безпосередньо в день голосування на виборчій дільниці. Громадяни можуть бути активними учасниками виборчого процесу як: а) власне виборці (громадяни України, які мають право голосу); б) члени виборчих комісій; в) кандидати на виборну посаду (виборчі кампанії, що відбулися протягом років незалежності України, засвідчили зростаючу кількість громадян, які мають бажання взяти участь у виборчих перегонах саме в такій якості); г) особи, які здійснюють громадський контроль за проведенням виборів: офіційні спостерігачі від партій (блоків) або кандидатів; довірені особи кандидатів; уповноважені особи,

¹ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2004. — № 30–31. — Ст. 382.

² Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р. № 474-XIV в ред. Закону від 18 березня 2004 р. № 1630-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2004. — № 20–21. — Ст. 291.

представники (в Центральній виборчій комісії з правом дорадчого голосу) політичних партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу. Існує необхідність докладніше розглянути ці форми участі громадян у виборчому процесі.

Категорія «*виборці*» є універсальною, оскільки вона охоплює всі інші форми участі громадян у виборчому процесі, адже і кандидати, і члени виборчих комісій, і довірені, уповноважені особи, і «внутрішні» офіційні спостерігачі перш за все є виборцями. Формами участі власне виборців у виборчому процесі є: а) здійснення волевиявлення в день голосування; б) участь у будь-яких формах передвиборної агітації, що не суперечать Конституції і законам України; в) ознайомлення з рішеннями виборчих комісій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що стосуються виборів; г) ознайомлення з протоколами дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців (окружних виборчих комісій у разі повторного підрахунку), примірники яких невідкладно вивішуються для загального ознайомлення в приміщенні виборчої комісії; г) опосередкована участь при здійсненні добровільних внесків фізичних осіб (юридичним особам чинним виборчим законодавством не надано такої можливості) до власних виборчих фондів кандидатів і партій (блоків) тощо.

Від активної участі громадян у політичному процесі залежить успіх демократичного розвитку держави, так само як і практична реалізація демократичного статусу людини і громадянина. Голосування є політичним рішенням, прийняття якого, безумовно, базується на певному рівні правової культури як конкретної особи, так і всього суспільства.

В Україні Конституційний Суд визнав такою, що не відповідає Конституції, заборону для осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі, голосувати на виборах. Звичайно, таке судження спрямоване на демократизацію виборчого процесу, але з погляду стандартів Ради Європи «той факт, що особи, які відбувають покарання за вироком суду, не можуть голосувати, не впливає на вільне волевиявлення народу при виборі органів законодавчої влади» (з висновку Європейської комісії з прав людини)¹. Перебіг виборів народних депутатів України 2002 р., виборів Президента

¹ Див.: Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. — С. 58.

України 2004 р. показав, що через специфіку режиму кримінально-виконавчих установ досить легко впливати на волевиявлення виборців — засуджених.

Члени виборчих комісій становлять єдиний ланцюжок між виборцем і виборчою системою і відіграють суттєву роль у висвітленні голосування й забезпеченні чесності виборів. Виборчі комісії забезпечують організацію підготовки та проведення виборів і референдумів, реалізацію конституційних виборчих прав громадян України, контроль за додержанням та однаковим застосуванням виборчого законодавства. Очолює систему виборчих комісій Центральна виборча комісія — конституційний державний орган, який діє на постійній колегіальній основі й є автономним у системі державних органів. Нововведенням законів про вибори народних депутатів та про вибори Президента України 2004 р. є вимога, щоб у поданні щодо кандидатур до складу дільничної виборчої комісії зазначалися відомості про наявність досвіду у запропонованих осіб щодо участі в роботі виборчих комісій, відповідної освіти чи підготовки. Отже, сьогодні питання щодо набуття членами виборчих комісій спеціальних знань, організаторських навичок, необхідних для кваліфікованого проведення виборчих кампаній, референдумів, залишається актуальним.

Система виборчих комісій в Україні є важливим елементом організаційного механізму, який забезпечує процес проведення виборів. Вона не входить до жодної з трьох гілок державної влади, зокрема виконавчої, і тому дотепер іноді дискутується питання про місце ЦВК у системі державних органів¹. Існує пропозиція вважати систему виборчих ко-

² Так, наприклад, у проекті Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 29 січня 2004 р. № 4285-4, ініціатори внесення — народні депутати України Рудьковський М. М., Ключковський Ю. Б., Олуйко В. М., Пономаренко Г. Г., прийнятому Верховною Радою України у першому читанні 5 березня 2004 р. (див.: <http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=17024&pf35401=46433>), зокрема у ч. 3 ст. 13, йдеться про «рішення виборчих комісій, а також рішення інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування...». Отже, автори законопроекту відносили виборчі комісії до органів виконавчої влади, а можливо, й органів місцевого самоврядування. Пізніше ця невідповідність була виправлена, і в Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. її немає.

місії державно-громадською структурою (з огляду на те, що ЦВК згідно з Законом України «Про Центральну виборчу комісію» є державним органом, а комісії нижчого рівня працюють на громадських засадах) та віднести її до установчої влади народу¹. Відповідно до згаданого закону ЦВК є «постійно діючим колегіальним державним органом», який наділений повноваженнями щодо організації підготовки та проведення виборів і референдумів. Визначаючи статус виборчих комісій всіх рівнів, Закон «Про вибори Президента України» в редакції від 18 березня 2004 р. називає їх усіх «спеціальними колегіальними державними органами», уповноваженими організовувати підготовку та проведення виборів (ч. 1 ст. 22); Закон же «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. — «спеціальними колегіальними органами» (не «державними») (ч. 1 ст. 21). Таким чином, немає єдиної чіткої позиції, до яких органів законодавець відносить територіальні та дільничні виборчі комісії — державних чи громадських. А така визначеність важлива з точки зору уніфікованого законодавчого врегулювання організаційного забезпечення неухильного додержання та однакового застосування виборчого законодавства виборчими комісіями всіх рівнів.

За Законом «Про вибори Президента України» в редакції від 18 березня 2004 р. висування на пост Президента України здійснюється партіями (блоками) або шляхом самовисування (ст. 44). На виборах народних депутатів України відповідно до Закону «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 р. також існувало два види *кандидатів* (за порядком їх висування): кандидати від політичних партій (блоків) та «самовисуванці». Порівняно з попереднім відповідним законом 1997 р. були позбавлені права висувати кандидатів у народні депутати збори громадян і трудові колективи (з метою їх повної деполітизації). На виборах народних депутатів 2002 р. громадянин міг взяти безпосередню участь у висуненні кандидата в депутати, тільки якщо цим кандидатом був він сам (за умов можливості сплатити грошову заставу) або якщо політична партія його висувала, включала його до свого виборчого

¹ Див.: *Ставнійчук М. І.* Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — С. 125, 127.

списку. Відповідно до Закону «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. за пропорційною виборчою системою кандидатів у народні депутати на парламентських виборах 2006 р. зможуть висувати тільки політичні партії (їх блоки), причому партія може висунути кандидатом у депутати особу, яка є членом цієї партії або позапартійну особу. Але у будь-якому випадку склад кандидатів у народні депутати повністю залежатиме від волі політичних партій. При таких умовах роль політичних партій у виборчому процесі в Україні стає не просто важливою, а вирішальною.

Стосовно кандидатів у народні депутати необхідно торкнутися ще одного питання. З віддаленням від політичних традицій радянських часів відкинтий такий інститут, як імперативний мандат народних депутатів. Сучасна конституційно-правова наука виходить із того, що народний депутат є представником усього українського народу, а не тільки виборців свого округу. Крім того, змішана виборча система, за якою обирався парламент України у 2002 р., та й суто пропорційна, яка має бути введена з набранням чинності 1 жовтня 2005 р. нового Закону «Про вибори народних депутатів України», не відповідають природі імперативного мандата. Тому перехід від імперативного до вільного мандата був неминучим і об'єктивно зумовленим.

Але виникає така проблема, як повна відсутність будь-якої відповідальності народних обранців перед громадянами, народом. Адже кожний депутат повинен усвідомлювати, що перемога на виборах — це не тільки «право на владу», але й відповідальність і підзвітність. Контроль виборців за діяльністю народного депутата України обмежується зустрічами, на яких депутат інформує виборців про свою роботу та діяльність парламенту. І це стосується тільки депутатів, які були обрані у 2002 р. в одномандатних округах за мажоритарною виборчою системою. Депутати ж, обрані за партійними списками, взагалі не мають прямого зв'язку з виборцями. У цьому випадку можна говорити лише про моральний зв'язок представників з громадянами, які їх обрали.

Таким чином, в Україні не існує жодного правового механізму впливу виборців на діяльність своїх обранців (на зразок наказів виборців за радянських часів), окрім, можливо, мітингів та демонстрацій, а також так званого «імперативу при переобранні» (цей термін використовують, зокрема, фран-

цузькі конституціоналісти¹), коли мотивом ефективної діяльності представника (чи партії) є загроза непереобрання (ненабрання необхідної кількості голосів) на наступних виборах. За дослідженнями американських учених, голосування дозволяє громадянам переобирати посадових осіб, яких вони правильно обрали, та «скинути» тих, у яких помилилися. Це робить службових осіб відповідальними за свою поведінку через виборчий механізм «винагород і покарань». Він передбачає, що посадових осіб спонукає відповідати громадській думці погроза виборчої поразки. Він також передбачає, що учасники голосування (виборці) (1) знають, що роблять політики протягом терміну своїх повноважень та (2) активно беруть участь у виборчому процесі².

Згідно з вільним мандатом депутат має керуватися лише законодавством та власною совістю, а вплив виборців на прийняття політичних рішень поза виборчим процесом зведений до мінімуму. При переході України до чистої пропорційної виборчої системи всі 450 народних депутатів України втратять безпосередній зв'язок з виборцями. Така ситуація може бути виправдана лише в економічно, політично і культурно розвинутому суспільстві з усталеними демократичними традиціями та високим рівнем політико-правової культури. Якщо вибори до парламенту проводитимуться на пропорційній основі при голосуванні «закритими списками», коли громадянин не тільки не може вплинути на розташування кандидатів у виборчому списку, а й взагалі знає «в обличчя» лише перших п'ять кандидатів у депутати (оскільки інформація тільки про них вказується у виборчих бюлетенях і лише їх фотографії повинні міститися на інформаційних виборчих плакатах), громадяни взагалі позбавляться можливості впливати на персональний склад парламенту. З точки зору необхідності забезпечення провідної ролі громадян України в управлінні державними справами така перспектива не здається прогресивною.

¹ Див.: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие: Пер. с франц. — С. 61.

² Див., напр.: Dalton R. J. Citizen politics in Western democracies: public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France. — P. 127; Janda K., Berry J. M., Goldman J. The challenge of democracy: government in America. — P. 247.

Повернімося до форм участі громадян України у виборчому процесі. Участь громадян у виборах як *довірених* або *уповноважених осіб* є одним із засобів забезпечення проведення виборів на засадах гласності, відкритості, неупередженості до кандидатів з боку органів влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів. За новим Законом про вибори народних депутатів України 2004 р., що має ввести пропорційну виборчу систему в Україні, зникає така категорія учасників процесу виборів до парламенту, як довірені особи, які за змішаної виборчої системи представляли інтереси кандидатів у народні депутати — мажоритарників. Вибори до парламенту України, що відбулися в березні 2002 р., засвідчили, що партії (блоки) мають відповідальніше ставитися до призначення уповноважених осіб, оскільки для гідного представлення їх інтересів ці особи повинні мати відповідний рівень правової культури, необхідні знання виборчого законодавства і бажання ефективно працювати.

Важливу роль у взаємодії виборчих комісій з політичними партіями і кандидатами відіграє інститут *офіційних спостерігачів*, який дозволяє здійснювати широкий громадський контроль за процедурою голосування і підрахунку голосів, що є одним із засобів запобігання фальсифікації результатів голосування. Існування такого інституту має бути гарантією забезпечення прозорості й відкритості виборчого процесу, надавати можливість громадянам брати активну участь у політичному житті. Закони «Про вибори народних депутатів України» і 2001 р., і 2004 р. виключають з переліку офіційних спостерігачів представників громадських організацій. Однак правознавцями неодноразово наголошувалося, що «внутрішні» позапартійні спостерігачі відрізняються від представників партій чи кандидатів тим, що останні більше зацікавлені в захисті інтересів своєї партії або окремого кандидата, аніж у забезпеченні справедливості процесу голосування й захисту прав виборців. Громадські ж організації, не ставлячи собі за мету прийти до влади, не залишаються осторонь спостереження за законністю формування владних органів¹.

¹ Див.: *Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики*: Зб. / Ред. кол.: М. М. Рябець (голова) та ін. — К.: ЦВК, 2001. — С. 335-336.

Участь громадян України у виборах — це їх громадянський обов'язок. Але у деяких (у тому числі розвинутих) країнах участь у виборах розглядається не лише як моральний, а й як юридичний обов'язок. Серед цих країн — Австрія, Бельгія, Болгарія, Бразилія, Греція, Данія, Італія, Нідерланди, Туреччина та ін. Покаранням за неявку на вибори в них є громадське осудження (догана); позбавлення на певний час виборчих прав, яке супроводжується втратою права займати посади на державній чи муніципальній службі; накладення штрафу в судовому порядку та найбільш суворе покарання — ув'язнення на строк до декількох місяців — застосовувалося в окремих країнах, що розвиваються (в недалекому минулому — у Пакистані)¹. Відповідно до прецедентного права Європейського суду з прав людини, «вільні вибори» означає не ті, участь у яких має добровільний характер, а вибори, при яких (обов'язковий) акт голосування дає можливість вільного вибору². Тобто громадяни можуть бути зобов'язані державою взяти участь у голосуванні, але за ними залишається право надати незаповнений бюлетень (іншими словами, все-таки не проголосувати).

В Україні участь у виборах є добровільною, і здається, що в державі, де правова ідеологія ґрунтується на принципі, що люди є вільні та рівні від природи, немає сенсу примушувати громадянина, який не має власної політичної позиції або з деяких причин не бажає її висловлювати, брати участь у виборчому процесі.

Явище ухилення громадян від участі у виборах — *абсентеїзм* — як в Україні, так і в інших державах пояснюється аполітичністю громадян, їх пасивністю, виявленням недовіри до усіх кандидатів та до влади взагалі. «Не голосувати — теж позиція»³. Таке ухилення — це в основному прояв соціально-політичної апатії, байдужого ставлення людей до здійснення своїх політичних прав. До його основних причин належать: низький рівень політичної активності

¹ Див.: Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. — С. 237.

² Див.: Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. — С. 435.

³ Ковлер А. И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. — М.: ИГП РАН, 1995. — С. 28.

громадян; висловлення пасивного протесту населення проти антидемократичного законодавства, недосконалої виборчої системи, існуючого політичного режиму чи форми правління взагалі; прагнення людей бути над політикою як осередням зіткнення егоїстичних інтересів та амбіцій; несприйняття конкретних рішень інститутів влади, економічних реформ, суспільно-політичних заходів тощо.

Як правило, у демократичних країнах голосує не багато більше 50% виборців, іноді 60–65%, а часто — й менше половини¹. Так, при проведенні референдумів у Франції, Нідерландах щодо затвердження (незатвердження) Конституції Євросоюзу у травні-червні 2005 р. прогнозувалася явка виборців у 30%, і те, що насправді проголосувало близько 60% їх громадян, вважалося надзвичайним досягненням. Тільки у країнах тоталітарного соціалізму публікувалися дані про майже 100-відсоткову явку на вибори.

На виборах Президента України 2004 р., за даними ЦВК, активність виборців у першому турі 31 жовтня становила 74,92%, на повторному голосуванні (у другому турі) 21 листопада — 80,85%, на повторному голосуванні («переголосуванні другого туру») 26 грудня — 77,32%². Для порівняння: в голосуванні на виборах Президента України 31 жовтня 1999 р. взяли участь 70,19% виборців, включених до виборчих списків, у повторному голосуванні на президентських виборах 14 листопада 1999 р. — 74,92%, у всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 р. — 78,77%, на виборах народних депутатів України 31 березня 2002 р. — 65,22% виборців³. Тому не можна говорити про повну виборчу аполітичність громадян України, хоча зазначені явища все ж мають місце.

Абсентеїзм за певних обставин спричиняє важливі політичні та юридичні наслідки. У випадку, якщо у голосуванні взяла участь лише мінімальна кількість виборців, деформується сам процес формування державних інститу-

¹ Див.: Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. — С. 236.

² <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/WP063?pt00t001f01=500&PT001F01=502>

³ Вибори до Верховної Ради України 2002 року: Інформ.-довід. вид. / Ред. кол.: М. М.Рябець (голова) та ін. — К.: ЦВК, 2002. — С. 147.

тів, їх легітимність, порушується конституційний принцип народовладдя. Від абсентеїзму завжди програє не тільки демократія, її політико-правові устої, але й значною мірою самі виборці, які своєю пасивною поведінкою не бажають безпосередньо впливати на політичні процеси суспільства, особисто брати на себе тягар відповідальності за формування владних інститутів¹. Дослідження соціологів права свідчать, що на запитання про права громадянина та участь у соціальному і політичному житті колишні радянські громадяни (на відміну від громадян європейських країн) вкрай рідко згадують виборче право (5%) і зовсім не вказують участь громадянина у соціальному і політичному житті, які здаються їм позбавленими конкретної реальності, як і демократична дія механізмів держави². Соціологічні дослідження останніх років в Україні підтверджують, що певна частина її громадян взагалі не вважає участь у виборах (а можливо, і в референдумах) проявом громадської активності, розглядаючи її скоріше як обов'язок перед державою, наприклад, як і сплату податків. До того ж переважна більшість громадян України не демонструє громадянської активності, не бачить в ній потреби і не бере участь у жодних її проявах, окрім виборів³.

Особливості політичної поведінки в Україні зумовлені відсутністю багатого досвіду політичної участі та впливу соціальних груп на процес вироблення і прийняття політичних рішень. Але якщо громадянин свідомо відстороняється від участі у виборах, він навряд чи має моральне право в майбутньому висловлювати своє незадоволення політичним курсом, на який він не намагався вплинути особистим волевиявленням на виборах. Хоча таке твердження є справедливим лише за умов, коли в суспільстві

¹ Див.: *Яворский В. Д.* Принцип народовластия и абсентеизм // Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — Вип. 52. — С. 66, 69.

² Див.: *Курильски-Ожвэн Ш.* Правовое государство и гражданин: сравнительный анализ индивидуальных представлений во Франции, России и Венгрии // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 1997. — № 3/4. — С. 46.

³ Див.: *Якименко Ю.* Гражданская активность в Украине: обречены ли мы иметь то, что имеем? // Зеркало недели. — 2002. — 26 октября.

волевиявлення громадян насправді має вагу і вплив на політичні процеси.

Роль політичних партій у виборчому процесі

Важливим правом, пов'язаним з участю громадян у виборчому процесі, є право на об'єднання. Кожна політична партія покликана захищати інтереси лише окремої частини суспільства, і це природно, тому що для захисту і реалізації потреб усього народу є держава. В Україні існує понад 100 політичних партій, і їх кількість збільшується. Та і правники, і політологи визнають, що для стабільності політичного устрою держави оптимальною є наявність від 2 до 5 партій.

Це підтверджують і дослідження європейськими вченими виборчих процесів у Європі протягом 1885–1985 рр., які свідчать: якщо в країні існує від 2 до 5 партій, рівень виборчої стабільності майже постійний; коли їх кількість від 6 до 10 — виборча нестабільність поступово зростає; коли ж кількість партій у країні сягає 11 і більше, крива виборчої нестабільності стрімко піднімається вгору¹.

За спостереженнями М. Дюверже, якого вважають творцем сучасної теорії політичних партій, вся доктрина представництва була докорінно видозмінена розвитком партій. Віднині мова не йде більше про діалог між виборцем та обраним, нацією і парламентом: між ними стоїть третій, що радикально змінює природу їх відносин. Перед тим як бути обраним своїми виборцями, депутат обирається партією: виборці ж лише ратифікують цей вибір, і обраний отримує подвійний мандат: від партії та від своїх виборців. Партії виражають громадську думку, але не меншою мірою вони ж її й утворюють; вони її формують, але вони ж її й деформують — без цього справа ніколи не обходиться².

За словами французького конституціоналіста Ф. Люшера, «брати участь у діяльності політичних партій — означає

¹ Див.: *Bartolini S., Mair P. Identity, competition and electoral availability. The stabilization of European electorates 1885–1985.* — New York, Port Chester, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press, 1990. — С. 157–159.

² Див.: *Дюверже М. Политические партии: Пер. с франц.* — М.: Академ. Проект, 2002. — С. 428–429, 455.

здійснювати свої політичні права, оскільки партії сприяють волевиявленню народу в ході виборів»¹. На думку дослідника західних демократій Р. Далтона, виборчий зв'язок через політичні партії є основним підґрунтям громадянського впливу у представницьких демократіях: вибори є одним з небагатьох доступних методів досягти колективного вибору, заснованого на індивідуальних рішеннях. При голосуванні вибір між партіями поєднує індивідуальні уподобання виборців щодо політичного лідерства, перетворюючи громадську думку на певні політичні рішення. Інші форми громадянської участі можуть виявляти істотний (реальний) вплив, але вони позбавлені цієї представницької якості².

Як інколи доречно зазначається, не слід переоцінювати здатність інститутів громадянського суспільства кардинально підвищити рівень громадянської активності. Ключ до вирішення цієї проблеми — це особистий вибір кожного громадянина³. Але попри це, роль політичних партій у виборчих процесах та у політичних процесах взагалі за умов їх прогресивного розвитку стає досить значущою. Якщо в українське суспільно-політичне життя будуть втілені прагнення багатьох сучасних політиків до суто пропорційної виборчої системи, така роль політичних партій стане вирішальною. Позитивною ця тенденція може стати лише при появі розвинутої системи відповідальних політичних партій зі сформованими соціальними, економічними, політичними, ідеологічними платформами і програмами.

Значення інформаційного забезпечення виборів

Важливою формою участі громадян в управлінні державними справами під час виборів є участь у будь-яких формах передвиборної агітації, що не суперечать Конституції та законам України, репрезентування засобів масової

¹ Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с франц. — С. 353.

² Dalton R. J. Citizen politics in Western democracies: public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France. — P. 127.

³ Див.: Якименко Ю. Гражданская активность в Украине: обречены ли мы иметь то, что имеем? // Зеркало недели. — 2002. — 26 октября.

інформації. Хоча ЗМІ й не належать до самостійних суб'єктів виборчих правовідносин, під час передвиборної агітації та виборів у цілому вони активно використовуються суб'єктами виборчого процесу.

Вибори до парламентів виконують функцію політичної соціалізації населення, розвитку його політичної свідомості. У процесі виборчої кампанії громадяни особливо інтенсивно опановують політичні цінності й норми, набувають політичних навичок і досвіду. У цей період значно зростає потік політичної інформації і пропаганди, активізується різнобічна політико-виховна робота, акцентується увага людей на найбільш актуальних політичних, економічних і соціальних проблемах, на альтернативних шляхах їх вирішення¹. Вплив засобів масової інформації на суб'єктів та учасників виборчих кампаній є надзвичайно великим, часто навіть вирішальним, оскільки вони — джерело інформації². Адже, як стверджується, «необробленої громадської думки не існує»³.

Сучасні засоби комунікації утворюють принципово нову ситуацію у політичному спілкуванні. ЗМІ стали основним джерелом політичної інформації для виборців. Раніше, для того щоб визначити політичну позицію, громадянин повинен був виконати певні дії — відвідати партійні збори або мітинг, отримати літературу, купити партійну пресу та ін. Бурхливий розвиток засобів масової комунікації, їх вдосконалення, модернізація, розповсюдження всесвітньої мережі Інтернет внесли досить суттєві зміни у цей процес. Нові канали отримання політичної інформації дещо знецінили колишні форми громадянської активності, зробили зайвими зусилля, які були необхідні раніше. Завдяки цьому «процес політичної орієнтації значною мірою втратив колективний характер»⁴. Але попри це такі зміни в інформаційній сфері необхідно характеризувати як прогресивні

¹ Див.: *Тодика О. Ю.* Вибори до парламентів країн СНД (Порівняльно-правовий аспект). — С. 45.

² Роль та місце засобів масової інформації у виборчому процесі: Зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації). — К.: ЦВК, 2000. — С. 8–9.

³ *Дюверже М.* Политические партии: Пер. с франц. — С. 459.

⁴ *Пшизова С. Н.* Политические последствия технологического обновления избирательного процесса. — С. 73.

й позитивні, оскільки вони дозволяють швидко отримати необхідну політичну інформацію з різноманітних джерел, порівняти її та скласти власну думку. Інформованість є необхідною умовою свідомого голосування. Отже, необхідно намагатися ці зміни опанувати й звертати на користь гласності, неупередженості та спонукання громадян України до позитивної політичної активності.

Передвиборна агітація — найважливіший етап виборчого процесу. Вона є активним засобом політичної структуризації суспільства, а також формування свідомості й поведінки громадян. Законодавець намагається мінімально регламентувати питання передвиборної агітації, надаючи можливість широкого простору учасникам виборчого процесу для самостійної, творчої діяльності¹. Будь-яка інформація про учасників виборчих змагань, тиражована через ЗМІ під час виборчої кампанії, з функціональної точки зору є об'єктивно агітаційною. Тобто вона спонукає споживачів цієї інформації до тих чи інших політичних оцінок, висновків і дій, у тому числі до конкретного волевиявлення під час голосування². Іноді навіть стверджують: «Виборча кампанія — це передвиборна агітація. Все інше у виборах — це або підготовка до передвиборної агітації, або результати передвиборної агітації»³.

В останні роки у виборчому лексиконі з'явилося чимало нових понять. Наприклад, поняття «PR» (public relations (англ.) — зв'язки з громадськістю) стало дуже поширеним у нашій країні, «увійшло в моду». Але через цю «модність» його часто вживають доречно і недоречно, вкладаючи в нього здебільшого перекручений зміст: як «іміджмейкерство», «чорний PR», розрахований на цілеспрямоване маніпулювання свідомістю громадськості. Початково ж «public relations» — це наука і мистецтво налагодження контактів і підтримки добрих відносин із громадськістю, фор-

¹ Див.: *Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д.* Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. — С. 52.

² Див.: *Парламент України: вибори—98: Інформ.-аналіт. вид. / Редкол.: М. М. Рябець (голова) та ін.* — К.: ЦВК, 1998. — Ч.1. — С. 490.

³ Роль та місце засобів масової інформації у виборчому процесі: Зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації). — С. 16.

мування громадської думки у бажаному напрямку. Це спеціальна система управління інформацією (у тому числі соціальною), якщо управління розуміти як процес виробництва інформації зацікавленою у ній стороною, поширення готової інформаційної продукції через засоби комунікації для спрямованого формування бажаної громадської думки¹. Найбільш важливими у даному випадку є зусилля в управлінні новинами та контролі над потоком пов'язаної з клієнтом інформації².

Спеціалісти відокремлюють «піар» і пропаганду, коли мова йде про політичну кампанію: методи і засоби PR діаметрально протилежні пропагандистській діяльності. Та й цілі різні. Мета PR — побудувати довгострокові, засновані на довірі відносини клієнта (неважливо, у якій сфері) з громадською думкою. Мета пропаганди — переконати найбільшу чи певну кількість громадян суспільства в ідеології, що пропагується. Виборчі технології засновані перш за все на пропаганді, адже політична кампанія короткочасна. Демократія передбачає конкуренцію й у сфері ідеології, а відповідно і гарантовану кількість варіантів для рішення виборця³. Ці положення можуть також бути корисними при теоретичному і практичному визначенні понять і меж передвиборної агітації, вдосконаленні законодавчого регулювання інформаційного забезпечення виборів в Україні.

Проблема обрання оптимальної виборчої системи для України

Дискусії про переваги різних виборчих систем — класична тема конституційного права. За словами професора Страсбурзького університету Ж.-П. Жакке, обрання виборчої системи є надзвичайно відповідальним, оскільки

¹ Див.: *Королько В. Г.* Паблік рілейшнз. Наукові основи, методика, практика: Підручник. — К.: Вид. дім «Скарби», 2001. — С. 7, 9, 12, 17, 20.

² *Manheim J. B.* Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy: The Evolution of Influence. — New York: Oxford University Press, 1994. — P. 130.

³ Див.: *Ханов Г. Г.* Скандали и компромат (использование контрпропаганды в современных политических кампаниях) // Вестн. МГУ. — Сер. 18: Социология и политология. — 1998. — № 4. — С. 106–107.

результати виборів безпосередньо залежать від виборчої системи, яка застосовується. Виборча система впливає не лише на обрання представників, але також на характер і кількість політичних партій, а в більш широкому розумінні — і на державну систему¹. Виборча система повинна, окрім усього іншого, давати змогу виборцям впливати на політику і забезпечувати високий рівень ефективності влади.

Обрання тієї чи іншої виборчої системи в конкретній країні диктується історичними умовами, специфічними завданнями політичного розвитку і культурно-політичними традиціями. Якщо в Англії та США протягом століть існує мажоритарна виборча система, то континентальна Європа схильна до пропорційної². У Франції протягом 200-річної республікансько-демократичної історії виборчі системи поперемінно чергувалися (по декілька разів), а одночасно з ними — типи політичних режимів. Останній — П'ята республіка (з 1958 р.) — пов'язаний з переходом від пропорційної виборчої системи до мажоритарної двотурової. В Італії після 50-річного застосування пропорційної системи з 1994 р. здійснюється перехід до мажоритарної. У країнах колишнього Радянського Союзу, навпаки, у традиційні мажоритарні схеми вводяться принципи пропорційної системи.

До переваг *мажоритарної виборчої системи* відносять: більш тісний зв'язок депутата з територією, від якої він обраний; взаємозв'язок загальнонаціональних проблем з місцевими; політичну відповідальність кандидатів і депутатів перед виборцями; тяжіння до утворення двопартійної системи й чергування двох партій у влади тощо. Вона дає змогу обиратися відомим особам і одночасно зобов'язує більше працювати безпосередньо у виборчих округах. До недоліків цієї системи виборів звичайно відносять: слабку представленість («електоральну диспропорційність»); неучасть голосів тих, хто «програв», у розподілі парламентських місць; партія, яка перемогла, може отримати біль-

¹ Див.: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие: Пер. с франц. — С. 75.

² Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи / За ред. С. Б. Нікса. — К.: Міжнар. фундація виборчих систем (IFES), 1995. — С. 62.

шість у парламенті, не маючи його у масштабах країни; не виключені зловживання при «нарізці» округів та ін.

Щодо *пропорційної виборчої системи*, то основними її перевагами є те, що вона сприяє становленню багатопартійності; наявність більш-менш чітких партійних ідентифікацій виборців; стимулювання коаліційних дій та коаліційної парламентської більшості тощо. Її недоліками є: передача партіям права призначати депутатів; тенденції до встановлення партійної олігархії; недостатній зв'язок обраних з виборцями; слабкий вплив виборців на урядові рішення та ін. Пропорційна система виборів, як правило, стимулює багатопартійну систему, незацікавленість партій в об'єднанні. Вважається, що вона дає можливість сформувати коаліційний уряд, а також чітко поділити парламент на більшість і меншість, на владу й опозицію.

Дослідження понад 300 виборів у європейських країнах за період 1885–1985 рр. показало, що 70,6% з них були проведені за пропорційною системою проти 29,4%, які були реалізовані за мажоритарним принципом. Причому мажоритарна виборча система домінувала до Першої світової війни (84,7% від кількості виборів, проведених у 1885–1918 рр.), а вже потім вона застосовувалася лише в 10–15% випадків¹. Чисті мажоритарні виборчі системи характерні для США і Великобританії; пропорційні — для Італії (до 1994 р.), Ізраїлю, Голландії. У більшості ж демократичних держав, як правило, функціонують змішані виборчі системи.

Змішана виборча система здебільшого застосовується у тих країнах, де відбувається пошук і становлення виборчих систем або існує необхідність досягнення компромісу між принципом представництва у парламенті різних політичних сил та стабільністю сформованого уряду². До переваг змішаної виборчої системи слід віднести те, що вона дозволяє виявити як реальний вплив політичної партії, так і популярність окремих кандидатів, що вкрай важливо для

¹ Bartolini S., Mair P. Identity, competition and electoral availability. The stabilization of European electorates 1885–1985. — P. 156.

² Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / За ред. М. І. Ставнійчук, М. І. Мельника. — К.: Атіка, 2002. — С. 13.

суспільства, де політика все ще має не стільки інституційний, скільки персоніфікований характер¹.

Порівняльне вивчення виборчих систем та їх впливу на політичний процес показало, що та чи інша система виборів значним чином пов'язана з партійною структурою суспільства, з типом існуючої в державі виконавчої влади (однопартійний чи коаліційний уряд) і з співвідношенням виконавчої та законодавчої гілок влади. Тому функціонування виборчої системи можна зрозуміти й оцінити лише у взаємозв'язку з формою правління в цій країні, характером влади, структурою її органів, типом партійної системи². Таким чином, спостерігається стійка залежність: тип виборчої системи, форма правління та система партій у державі є повністю взаємозалежними, причому їх вплив є не одностороннім, а взаємним, вони взаємообумовлюють одне одного.

За спостереженнями європейських учених політичні об'єднання, які мають більшу підтримку, часто намагаються виступати на користь виборчої системи, яка давала б їм найбільші переваги. Для них кращою виборчою системою є та, яка гарантує їм максимум місць³. Очевидно, що серед більшості політичних сил в Україні вже визріла нагальна потреба у пропорційній виборчій системі. Слід зауважити, що при переході України на суто пропорційну систему виборів як при виборах народних депутатів, так і на певних рівнях місцевих виборів суттєво зменшуються можливості впливу громадян на державну політику за допомогою виборчого процесу. Значна кількість громадян України не має усталених політичних уподобань, зокрема через те, що самі партії не мають чітких, відмінних одна від одної політичних програм. По-друге, громадяни голосуватимуть фактично лише за назву партії, а не за «кандидатів у депутати від партії (блоку)», як формально записано у виборчому законодавстві, коли до виборчого списку партії може вноситися до 450 кандидатів, тощо.

¹ Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Зб. / Ред. кол.: М. М. Рябець (голова) та ін. — С. 40.

² Политология: Учеб. пособие / Сост. и ред. Н. И. Сазонова. — Х.: Фолио, 2001. — С. 476, 502.

³ Див.: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие: Пер. с франц. — С. 86.

Переваги та вади тієї чи іншої виборчої системи є відносними і жодна з них не є абсолютно справедливою, кращою або найбільш дієвою — все залежить від того, який контекст демократичної системи буде обраний мірилом порівняння¹. У рішенні у справі «Матьє-Моен і Клерфейт проти Бельгії» Європейський суд з прав людини зазначив, що при будь-якій виборчій системі не можна уникнути феномену «загублених голосів». У зв'язку з цим будь-яка система повинна оцінюватися у світлі політичного розвитку країни². Кожна нація заслуговує на виборчу систему, розраховану на свою унікальну культуру та середовище. Немає єдиної моделі демократії³. Ідеальних виборчих систем, які забезпечували б повне політичне представництво, не існує. До того ж досвід європейських країн свідчить, що «в усіх випадках зміни виборчої системи спостерігається підвищення рівня виборчої нестабільності (volatility)»⁴. Тому з точки зору заохочення максимальної участі громадян у виборчому процесі, в управлінні державними справами вважаємо, що на даному історичному етапі розвитку Української держави і суспільства вдосконалення змішаної виборчої системи було б найбільш доцільним.

Референдум як форма безпосереднього вираження волі народу

У тісному зв'язку з виборчими правами Конституція закріплює право брати участь у всеукраїнському референдумі, який, як і вільні вибори, є найвищим безпосереднім вираженням волі народу. Його зміст полягає у прийнятті громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування.

¹ Политология: Учеб. пособие / Сост. и ред. Н. И. Сазонова. — С. 486.

² Див.: *Калинина И.* Право на свободные выборы // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 2002. — № 1. — С. 59.

³ International Foundation for Electoral Systems: Introduction to Programs and Activities. — Washington, 1993. — P. 24.

⁴ *Bartolini S., Mair P.* Identity, competition and electoral availability. The stabilization of European electorates 1885–1985. — P. 152.

У літературі нерідко поряд із терміном «референдум» використовується поняття «плебісцит», але ні в теорії, ні у практиці немає однозначного розмежування цих термінів. За часів античності в Афінах плебісцити (від лат. plebs — простий народ, scitum — рішення) — це рішення плебейських зібрань, що мали силу загальнодержавного закону¹. Інколи плебісцит визначається як різновид референдуму (від лат. re fero — повідомляю, доповідаю), і по суті не робиться різниці між референдумом, опитуванням населення і плебісцитом². Інші вчені зазначають, що плебісцит — це інститут міжнародного права, що існує поряд з конституційно-правовим інститутом всеукраїнського референдуму і може проводитися відповідно до міжнародно-правових договорів, а не внутрішнього національного законодавства³. В основному зазначається, що плебісцит — це опитування населення традиційно «з питань територіальних змін і врегулювання державних кордонів»⁴, «з метою визначення юридичної долі території, на якій воно проживає»⁵ або «з територіальних та інших конкретних державних питань»⁶.

Іноді поняттю «плебісцит» надається дещо негативне забарвлення. Так, за радянських часів вважалося, що «імперіалістичні» або такі, що проводяться в умовах авторитарних режимів, плебісцити (наприклад, проведений Піночетом у Чилі в січні 1978 р.), є найбільш грубою формою маніпулювання волею мас⁷. Правознавцями відзначаються й «плебісцити бонапартистського типу», засновані на маніпуляції народною волею з метою встановлення авторитарних

¹ Див.: Ковлер А. И., Смирнов В. В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. — С. 81.

² Див.: Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии. — М.: Наука, 1964. — С. 4.

³ Див.: Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність. — С. 60–61.

⁴ Там же.

⁵ Мучник А. Г. Комментарий к Конституции Украины. — С. 238.

⁶ Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии. — С. 4.

⁷ Див.: Цвик М. В. Теория социалистической демократии (Государственно-правовые аспекты). — С. 91; Сафаров Р. А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Сов. гос-во и право. — 1963. — № 6. — С. 15.

режимів¹. У науковій літературі з конституційного права також зазначається, що коли на референдум виносяться повний текст конституції або юридично і політично складні проблеми (заснування поста президента, другої палати парламенту тощо), він перетворюється на плебісцит — голосування на підтримку особи (рідше — партії), що представила проект, і політики, яка нею проводиться, що утворює передумови для маніпулювання думкою народу, зловживання його довірою².

Тому вживання терміну «плебісцит» в національному законодавстві України є недоцільним, оскільки це може ускладнити розуміння інституту референдуму і його застосування.

Участь у референдумах так само не обмежується для громадян України лише голосуванням. Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р.³ передбачені такі *форми участі громадян України у референдумах*: ініціювання збирання підписів під вимогою проведення всеукраїнського чи місцевого референдумів; організація і проведення відповідних зборів громадян; збирання підписів громадян під вимогою проведення референдуму; ведення агітації «за» або «проти» пропозиції про оголошення референдуму, прийняття закону або іншого рішення, що виносяться на референдум; робота в комісіях з референдуму; присутність у день проведення референдуму в приміщеннях для голосування або на засіданнях комісій з референдуму при підрахунку голосів і визначенні результатів голосування (з метою забезпечення гласності) тощо.

Інститут референдуму дозволяє в різних формах залучати народ до здійснення законодавчої влади або до консультування з важливих національних проблем (options)⁴.

¹ Див.: Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. — М.: ГУ ВШЭ, 2002. — С. 39, 280.

² Див.: Варламова Н. В. Конституционный процесс в России (1990–1993 гг.). — М.: Центр конст. исследований Моск. обществ. науч. фонда, 1998. — С. 112–113.

³ Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 33. — Ст. 443.

⁴ Див.: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие: Пер. с франц. — С. 56.

Згідно з конституційним законодавством, в Україні є можливість проведення як імперативних, так і консультативних референдумів (дорадчих опитувань громадян), хоча на останні немає вказівки в Конституції України і вони закріплені лише в Законі «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». За твердженням учених-конституціоналістів вразливою ознакою консультативних референдумів є не обов'язковість їх рішень та невизначеність питань, що на них виносяться і довільно тлумачаться ініціаторами проведення таких референдумів, так само, як їх результати¹. Так, результати консультативного референдуму не є обов'язковими для виконання, на компетентні державні органи лише покладається юридичний обов'язок розглянути їх і врахувати при прийнятті остаточного рішення з відповідного питання. Мабуть, робиться ставка на те, що цим державним органам буде політично важко зневажити громадською думкою, причому вираженою в урочистих умовах.

Необхідність обачності у використанні референдуму пояснюється тим, що цей інститут може вийти на користь політикам, звільняючи їх від необхідності прийняти одну з позицій щодо «гарячого питання»². Якщо ініціатива проведення референдуму належить голові держави, то референдум може становити «плебісцитарну небезпеку»³, оскільки референдум може бути «інструментом проведення президентських рішень «через голову» загальнонаціонального представницького органу, не рахуючись із його думкою і обмежуючи його законодавчий простір»⁴. Такої небезпеки не існує, коли референдум проводиться насправді на вимогу громадян, тобто за народною ініціативою (ч. 2 ст. 72 Конституції України).

¹ Див.: *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Референдуми в Україні: історія та сучасність. — С. 44.

² *Janda K., Berry J. M., Goldman J.* The challenge of democracy: government in America. — P. 246.

³ Див.: *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие: Пер. с франц. — С. 56.

⁴ *Кривенко Л. Т.* Право громадян України брати участь у всеукраїнському референдумі: теоретичні та конституційні проблеми // *Акт. проблеми формування правової держави в Україні. До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод: Матер. міжнар. наук.-практ. конф.: У 2 ч.* — Х.: НЮАУ, 2000. — Ч. 1 — С. 174.

Факт проголошення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. за народною ініціативою збудив неабиякий інтерес у громадськості та різних політичних сил, викликавши чимало спорів і діаметрально протилежних думок. Так, багато питань викликає неврегульований порядок призначення референдуму за народною ініціативою; його об'єкт також не визначено; не було згоди стосовно природи всеукраїнського референдуму 2000 р.: яким він мав бути — конституційним чи консультативним. Результатом усіх цих невизначеностей стало те, що він майже не потягнув за собою жодних юридичних наслідків¹, а лише на деякий час спричинив жваве обговорення необхідності впливу його результатів на державний устрій та їх «імплементациї» до чинного законодавства України.

Отже, інституту референдуму в Україні бракує відповідного конституційно-правового процесуально-процедурного регулювання. Необхідним є новий закон про референдуми, який чітко визначив би термінологію, процедури проведення референдумів та — що, мабуть, найбільш важливо — механізм втілення його результатів у державно-правове життя.

Вибори і референдуми за своєю суттю не є кінцевим етапом, вони — важливий крок на шляху демократичного розвитку держави і суспільства. У виборчому процесі реалізується більшість елементів, притаманних демократії: право брати участь в управлінні державними справами, свободи слова та об'єднань. Виборча кампанія — це прояв основних принципів демократії за умов участі громадян на всіх її етапах.

Причинами неналежного застосування виборчого і референдумного законодавства є перш за все недосконалість самих законів, їх невизначеність з окремих досить важливих питань, особливо відсутність юридичної відповідаль-

¹ Можна зазначити лише включення до Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. (має набрати чинності з 1 січня 2006 р.) положення щодо права Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді не сформовано коаліцію депутатських фракцій. Подібна вимога була сформульована в одному з питань всеукраїнського референдуму як необхідність сформувати «постійно діючу парламентську більшість».

ності за порушення виборчого законодавства. «Кращий Закон — це той, який не потребує роз'яснень, сприймається однаково всіма громадянами»¹. Але хоч яким досконалим був би виборчий закон, хоч як детально регулював він усі основні процедурні питання, при кризовому стані правосвідомості та правової культури суб'єктів і учасників виборчого процесу він може залишатися приписом, який існує для того, щоб його порушувати. Підвищення ж рівня правової культури учасників виборчого процесу можливе лише за умов спільних дій організаторів виборів — виборчих комісій усіх рівнів, центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, а також політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації, наукових установ і навчальних закладів.

§ 4. Поняття і система конституційно-правових гарантій права громадян України на участь в управлінні державними справами

Проблема гарантій прав і свобод людини та громадянина на сучасному етапі є важливим предметом наукових пошуків. Це значною мірою зумовлено тим, що Конституція України піднесла на якісно новий рівень систему юридичних гарантій прав і свобод особи. Але сучасний стан їх наукового осмислення не охоплює всіх аспектів даної проблеми. У зв'язку з цим виникає потреба не лише в загальній теорії правових гарантій, а й у розробці питання конституційних гарантій (їх поняття, видів, системи й ролі) щодо окремих суб'єктивних прав громадян і, зокрема, їх основоположного політичного права — брати участь в управлінні державними справами. Вивчення всієї системи його гарантій має не лише теоретичне, але й велике практичне значення. Вирішення відповідних теоретичних питань має об'єктивно сприяти вдосконаленню механізму втілення цього права в життя, а також позитивно вплинути на подальше дослідження політичних прав громадян України.

Загальні теоретичні положення про гарантії прав і свобод, викладені у працях дореволюційних дослідників (П. Логі-

¹ Україна. Вибори-98: Досвід. Проблеми. Перспективи: Зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації) / Гол. ред. М. М. Рябець. — К.: ЦВК, 1999. — С. 116.

нов, П. Люблінський)¹, радянських учених (В. М. Александров, А. О. Астрахань, Н. О. Боброва, Л. Д. Воеводін, В. Є. Гулієв, В. Т. Кабишев, В. О. Кучинський, В. О. Лебедев, О. І. Лєпшошкін, С. Л. Лисенков, О. В. Міцкевич, Ф. М. Рудинський, Ц. А. Ямпольська та ін.)² та сучасних українських (Т. М. Заворотченко, В. В. Речицький, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, О. Ю. Тодика, І. С. Щебетун та ін.)³ і російських науковців (М. В. Баглай, Р. Ю. Горлачов, С. В. Ка-

¹ Див.: *Логинов П.* Краткий повторительный курс русского государственного права, применительно к программе для испытаний в комиссии юридической: Учебник. — Казань: Типогр. Н.А. Ильяшенко, 1890. — 188 с.; *Люблинский П. И.* Конституционная или административная гарантия? — Ярославль: Типогр. Губернского Правления, 1913. — 116 с.

² Див.: *Александров В. М.* Государственно-правовые гарантии основных социально-экономических прав советских граждан: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Ленинград. гос. ун-т. — Л., 1989. — 16 с.; *Астрахань А. А.* Гарантии и пределы осуществления конституционных прав и свобод советских граждан: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Юрид. ф-т МГУ им. М. В. Ломоносова. — М., 1986. — 25 с.; *Боброва Н. А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. — Воронеж, 1984. — 163 с.; *Кабышев В. Т.* Правовые институты и конституционные гарантии непосредственного социалистического народовластия в советском государстве: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Саратов. юрид. ин-т. — Саратов, 1969. — 24 с.; *Лебедев В. А.* Конституционные юридические гарантии социалистической законности: Автореф. дис... канд. юрид. наук / МГУ им. М. В. Ломоносова. — М., 1983. — 23 с.; *Лепешкин А. И.* Правовое положение советских граждан. — М.: Мысль, 1966. — 56 с.; *Лысенков С. Л.* Гарантии прав и свобод личности в советском обществе: Автореф. дис... канд. юрид. наук / ИГПАН Украинской ССР. — К., 1976. — 23 с.; *Мицкевич А. В.* О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Сов. гос-во и право. — 1963. — № 8. — С. 24–33; *Ямпольская Ц. А.* О субъективных правах советских граждан и их гарантиях. — С. 145–226.

³ Див.: *Заворотченко Т. М.* Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні. — 19 с.; *Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І.* Права та свободи людини і громадянина в Україні. — 52 с.; *Речицький В. В.* Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственным и общественными делами. — 211 с.; *Тодика Ю. М.* Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина // Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — С. 117–174; *Тодика Ю. Н., Тодика О. Ю.*

лашніков, В. П. Капиш, М. Ю. Козлов, О. А. Лукашева, Н. І. Раздималіна, М. В. Рибкіна, Є. М. Хазов, О. О. Шилов та ін.)¹, створили теоретичне підґрунтя для дослідження проблеми гарантій права громадян України брати участь в управлінні державними справами.

Реальність конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами означає такий стан, коли кожна людина фактично може в юридично припустимих межах безперешкодно, за власним розсудом користуватися передбаченими ним можливостями і вимагати від компетентних органів забезпечення цих прав.

Єдиної точки зору щодо класифікації гарантій прав та свобод людини і громадянина не існує, тому це питання має дискусійний характер. Як правило, автори виділяють загальні і спеціальні, фактичні і юридичні, об'єктивні й суб'єктивні, прямі і непрямі, державні і суспільні гарантії. Так, поділу гарантій на загальні і спеціальні науковці на-

Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. — 368 с.; *Щебетун І. С.* Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України. — Х., 2002. — 17 с.

¹ Див.: *Горлачев Р. Ю.* Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации. — 176 с.; *Калашников С. В.* Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества. — С. 17–25; *Капиш В. П.* Конституционные гарантии обеспечения экономических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. — М., 2002. — 24 с.; *Козлов М. Ю.* Правовой статус личности: гарантии реализации: Историко-теоретический аспект: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — СПб., 2000. — 21 с.; *Раздымалина Н. И.* Механизм реализации гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка. — 26 с.; *Ростовщиков И. В., Ростовщикова О. В.* О юридических гарантиях прав и свобод человека // Рос. юрид. журнал. — 2000. — № 4. — С. 26–33; *Рыбкина М. В.* Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина в России и гарантии их реализации: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Санкт-Петербург. ун-т МВД России. — СПб, 2000. — 20 с.; *Хазов Е. Н.* Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России. — 209 с.; *Шилов А. А.* Государственные гарантии обеспечения личных прав и свобод граждан в Российской Федерации. — 25 с.

дають різного змісту. Відповідно до першої, найбільш усталеної точки зору, загальні гарантії — це гарантії економічні, політичні, ідеологічні, соціальні, духовні (культурні) тощо, тобто такі, що знаходяться за межами права і відповідають різним сферам суспільних відносин; спеціальні ж — гарантії юридичні (правові).

У правовій науці вже склалося переконання, що окреме суб'єктивне конституційне право може мати свою предметно конкретизовану систему гарантій. У зв'язку з цим існує й інша пропозиція — тлумачити розглядувані терміни таким чином: загальні гарантії — ті, що стосуються реалізації всіх конституційних прав і свобод, а ті, що мають відношення до реалізації одного якогось права (особливі гарантії кожного права), — спеціальні¹. Для позначення такого розмежування інколи пропонується також застосовувати терміни «універсальні» і «специфічні»². Обидва ці розуміння (з необхідними доповненнями) використовуватимуться в цьому дослідженні для розгляду системи гарантій стрижневого політичного конституційного права громадян України — брати участь в управлінні державними справами.

Система юридичного забезпечення прав і свобод особи функціонує в певному соціальному, політичному, економічному, ідеологічному контексті, який може як знижувати, так і підсилювати ефективність її дії. **Загальносоціальні умови** в сукупності складають макросередовище існування, функціонування та розвитку механізму забезпечення прав і свобод особи, зумовлюють можливість фактичного здійснення прав і свобод, повноту задоволення опосередкованих ними інтересів і потреб індивідів³. Необхідні умови й атмосфера для безперешкодної реалізації права політичної участі створюються в єдино можливому для цього середовищі — в межах громадянського суспільства. Розви-

¹ Див.: *Гулиев В. Е., Рудинский Ф. М.* Социалистическая демократия и личные права. — С. 154–155; *Речицкий В. В.* Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами. — С. 74, 104.

² *Кушніренко О. Г., Слінько Т. М.* Права і свободи людини та громадянина: Навч. посібник. — Х.: Факт, 2001. — С. 114.

³ Див.: *Волинка К. Г.* Проблеми становлення єдиного механізму забезпечення прав і свобод особи. — С. 43–44.

неність громадянського суспільства підвищує інтенсивність і поліпшує якість громадянської участі та запобігає зловживанню владою.

У структурі громадянського суспільства визначними є економічні відносини. За радянських часів провідними вважалися *економічні гарантії* прав особи, виходячи з теорії «базису і надбудови». Сьогодні, при кардинальній зміні ідеології, такий підхід часто категорично відкидається. Але в основі життя сучасного суспільства — як це і було завжди — лежить економіка. Щодо політичних конституційних прав, то тут зв'язок із загальними для всіх прав економічними гарантіями опосередкований, але суттєвий. Економічні успіхи створюють передумови для утворення нормального соціально-психологічного клімату в країні, спокою, впевненості громадян у непорушності своїх прав, а отже, бажання залучатися до мирного вирішення загальних справ.

У країнах з розвиненою ринковою економікою основною економічною гарантією прав громадян вважається володіння власністю, що дає змогу людині незалежно реалізовувати свої права, свободу вибору занять, все більш масовим стає «середній клас»¹. Економічними передумовами участі громадян в управлінні можуть стати наявність стабільного економічного розвитку суспільства, визнання і захист рівним чином всіх форм власності (зокрема приватної), власності на землю, утвердження в суспільстві поважного ставлення до власника, закріплення свободи економічної діяльності, соціально зорієнтована ринкова економіка, економічне зростання і достатньо високий рівень добробуту, економічна стабільність, подолання крайньої поляризації населення за прибутками, матеріальне благополуччя людей тощо.

Загальні економічні гарантії прав громадян втілені в конституційні положення про рівність перед законом усіх суб'єктів права власності та захист державою їх прав (ст. 13 Конституції України); справедливість і неупередженість розподілу суспільного багатства (ст. 95); непорушність права приватної власності (ст. 41) тощо.

¹ Див.: Сравнительное конституционное право: Учеб. пособие / Авт. кол.: Б. Н. Топорнин, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др. / Отв. ред. В. Е. Чиркин. — С. 166.

На поживавлення політичної діяльності громадян безпосередньо впливають *політичні гарантії*, оскільки вони існують у тій же сфері суспільних відносин. Сьогодні Україна відходить від тоталітарного минулого, і цей процес іде складно, суперечливо. Політичними гарантіями участі громадян України в управлінні мають стати: дійсне повновладдя народу; демократична політика держави, спрямована на створення умов для всебічного розвитку політичної активності громадян; відсутність жорсткої конфронтації, наявність консенсусу різних політичних сил, що виключає дестабілізацію політичної ситуації в державі; запровадження в організації та діяльності державного апарату демократичних засад; багатопартійна система, плюралізм і гласність у суспільстві; поділ влади й рівновага її гілок; спрямованість державної політики на залучення громадян до прийняття політичних рішень; демократична виборча система, можливість реального політичного вибору, свобода опозиції, авторитет влади тощо.

Соціальні гарантії конституційних настанов про можливість участі громадян в управлінні — це соціальна зорієнтованість політики держави, згладжування існуючих суперечностей між соціальними групами населення, розв'язання проблем соціальної політики (освіти, праці, заробітної плати, охорони здоров'я, соціального забезпечення), сприятливий соціальний клімат у суспільстві, соціальне партнерство між людиною і державою, соціальна справедливість тощо.

Ідеологічними гарантіями участі в управлінні має бути наявність загальнодержавної правової ідеології, що консолідувала б суспільство на демократичних засадах, високий рівень загальної політичної та правової культури (він може скластися лише в умовах тривалого демократичного правління), громадська свідомість і політична освіченість громадян, юридична грамотність населення, підвищення рівня суспільної та індивідуальної правосвідомості, ідеологічна багатоманітність, морально-психологічний клімат у суспільстві, запровадження в життя досягнень юридичної науки, інформаційна політика держави, почуття громадянської відповідальності у громадян, їх налаштованість на використання інститутів політичної участі, розвиток почуття соціальної солідарності, причетності до загальних

справ, розуміння того, як працює демократична система, зв'язування власних інтересів з публічними тощо.

У Конституції України загальні ідеологічні гарантії відображені в положеннях про ідеологічну багатоманітність суспільного життя, неприпустимість визнання державою жодної ідеології обов'язковою, заборону цензури (ст. 15); сприяння з боку держави консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури (ст. 11) тощо.

У сучасних умовах набуває особливого значення виховання громадянськості як поважного ставлення до конституційних принципів і норм, почуття поваги до Конституції та законів, громадянського обов'язку, шанобливого ставлення до прав і законних інтересів інших осіб. Основи культури громадянськості як намагання громадян користуватися своїми конституційними правами та виконувати обов'язки, почуття громадянської гідності мають виховуватися ще в загальноосвітніх закладах.

Політична активність громадян не може бути введена ніякими політичними деклараціями і законодавчими актами, вона вирішальним чином залежить від стану суспільної свідомості, наявності та поширення в ній відповідних знань, цінностей та навичок. Свідома політична участь як використання політичних прав і свобод можлива лише на основі їх знання. Для підвищення політичної активності громадян надзвичайно важливе розширення гласності, інформованості громадян, достовірності й доступності інформації органів державної влади, що є джерелом формування громадської думки. Особлива увага має приділятися інформаційній галузі під час виборчих кампаній: поширенню інформації про результати вивчення громадської думки, політичній рекламі, рівним умовам розподілу часу для передвиборної агітації. Без належної системи інформування виборчі права спотворюються таким феноменом суспільно-політичного життя, як популізм. Участь громадян в управлінні може отримувати ознаку реальності лише при забезпеченні високого рівня гласності та врахування громадської думки.

Юридичні гарантії конституційних прав сприяють їх реалізації у правовідносинах. Забезпечення ефективності механізму реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами пов'язано головним чином з його

юридичними гарантіями, що мають системний характер. Політичні права називають негативними в тому розумінні, що держава, на відміну від забезпечення соціально-економічних прав, повинна просто утримуватися від посягання на ці права і свободи. Але цього недостатньо. Держава має забезпечити такий стан політичної та правової системи, який би гарантував здійснення політичних прав.

Питання про поняття юридичних гарантій прав і свобод громадян трактується вченими-правниками по-різному. При цьому ключовими в їх визначеннях виступають терміни «умови», «передумови», «середовище», «вимоги», «засоби», «комплекси правових заходів», «інструменти», «способи», «прийоми», «методи», «норми» та «інститути», «принципи», «процедури», «знаряддя», «сукупність чинників, що позитивно впливають на процес реалізації» досліджуваного права, «об'єктивні закономірності розвитку», «закріплення прав, свобод та обов'язків людини і громадянина нормами права» і «правомірна діяльність держави», що забезпечують фактично безперешкодну реалізацію (здійснення), всебічну охорону і захист прав, свобод та законних інтересів громадян або «утворюють рівні можливості» для їх здійснення.

Відповідно до найбільш широкого тлумачення поняття гарантій прав і свобод людини гарантіями можуть виступати будь-які норми та інститути, які позитивно впливають на перетворення того чи іншого суб'єктивного права у життя, незалежно від їх основної функціональної ролі. Вони можуть стимулювати суб'єкта до реалізації належного йому права, полегшувати процес його реалізації, служити меті заохочення громадянина за виявлену ним соціально-правову активність і т.д. Гарантування створює той правовий клімат, в якому відбувається реалізація гарантованого права. Таким чином, у контексті Конституції практично будь-яка норма, положення або інститут здійснюють функцію забезпечення якогось виду конституційних відносин, і тому для визнання за ними ролі гарантій не існує меж¹. У такому разі як правові гарантії конституційних прав і свобод може розглядатися будь-який юри-

¹ Див.: Речицкий В. В. Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами. — С. 74, 79–80.

дичний феномен, якщо він сприяє перетворенню основних прав і свобод у життя¹.

Іноді вказується, що правове, конституційне гарантування являє собою не просто надання правової допомоги в реалізації суб'єктивного права, а виступає як дія особливо-го «механізму гарантування». Нерідко зазначається, що у проблемі правових гарантій величезне значення має питання ефективності гарантій та їх «забезпечення»². Необхідно зауважити, що досягнення ефективності правового і конституційного гарантування не є самоціллю, а забезпечення прав і свобод є фактично синонімом їх гарантування. Гарантії не існують заради гарантування, вони мають так би мовити обслуговуючий, допоміжний характер, а головною метою залишається практична реалізація гарантованого суб'єктивного права, втілення закладених у ньому правових можливостей у суспільно-політичне життя.

Юридичні гарантії права громадян України на участь в управлінні державними справами є сукупністю правових норм та інститутів, закріплених у Конституції та галузевому законодавстві (не тільки конституційному, а й адміністративному, кримінальному, фінансовому та ін.), що забезпечують громадянам можливість реалізувати свою політичну участь. Якщо загальносоціальні гарантії політичних прав громадян зароджуються в межах громадянського суспільства, то їх юридичною гарантією є існування правової держави.

За сферою дії юридичні гарантії всіх прав громадян поділяють на *міжнародні* та *внутрішньодержавні*. Основне завдання, пов'язане із захистом прав і свобод людини, покладене на національні судові системи. Але проблема повноти і гарантованості прав і свобод людини набула у сучасному світі глобального значення. Міжнародно-правові гарантії прав громадян можна в свою чергу поділити на нормативні (міжнародні договори (декларації, пакти, конвенції), згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, які відповідно є частиною національного законо-

¹ Див.: Воеводин Л. Д. Система конституционных прав и свобод советских граждан. Юридические условия и средства их обеспечения и охраны. — С. 41.

² Див.: Горлачев Р. Ю. Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации. — С. 70.

давства України і містять міжнародні стандарти з прав людини) та інституційні (міжнародні правозахисні механізми, зокрема Європейський суд з прав людини). Сама наявність міжнародно-правових гарантій прав громадян не лише підвищує рівень їх гарантування, але й дисциплінує державні органи в їх забезпеченні, що сприяє інтеграції держави в європейське і міжнародне співтовариство.

Спеціальні (юридичні) гарантії, спрямовані на здійснення прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, класифікують за галузевим принципом. Конституційні гарантії прав і свобод громадян — це вид правових (юридичних) гарантій. Вони вирізняються в загальній системі гарантій прав та свобод людини і громадянина тим, що в силу своєї важливості піднесені до рівня конституційного регулювання, тобто закріплені в Конституції України. Поняття ж «конституційно-правові гарантії» використовується як більш широке порівняно з «конституційними гарантіями», оскільки перші передбачені не лише Конституцією, а й поточним конституційним законодавством. Мета цього дослідження — зосередити увагу саме на конституційно-правових гарантіях інтегруючого політичного права громадян України.

Конституційно-правові гарантії права громадян України на участь в управлінні державними справами — це система найважливіших приписів, закріплених у Конституції України та конституційному законодавстві, що забезпечують практичну реалізацію закладених у ньому правомочностей. Відповідно до поділу конституційно-правового механізму реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами на нормативну основу та інституційний елемент, за способом впливу на процес реалізації його конституційно-правові гарантії також можна поділити на нормативні й інституційні (організаційні).

Нормативні конституційно-правові гарантії права громадян на участь в управлінні державними справами за характером правових норм поділяються на матеріальні та процесуальні (останні включають особливий нормативно-правовий засіб забезпечення політичних прав громадян — юридичну відповідальність). Добре розроблений і закріплений у Конституції та законах України механізм реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами має забезпечувати найповніше й найефективніше його здійснення, а отже, також є конституційно-правовою гарантією його реалізації.

Як зазначає Ю. М. Тодика, проблемою конституційного права є те, що реалізація багатьох норм матеріального права не забезпечена належним чином процесуальними нормами. Адже тільки тоді повною мірою запрацює механізм конституційно-правового регулювання і конституційно-правової відповідальності¹. Дотримання встановлених законодавством процедур участі громадян у виборчих і референдумних кампаніях, подання і розгляду звернень громадян є однією з важливих гарантій права громадянина на участь в управлінні державними справами. Деякі політичні права і свободи дійсно залишаються для більшої частини громадян України недостатньо гарантованими у конституційно-правовому порядку через відсутність законодавчо встановленої процедури їх здійснення (наприклад, щодо впровадження результатів всеукраїнського референдуму, порядку відбору громадян на державну службу тощо), для чого їх дієві процесуальні гарантії повинен закріплювати законодавець.

Важливою конституційно-правовою гарантією здійснення права громадян України на участь в управлінні є інститут *конституційної відповідальності*. Наприклад, нормативне закріплення відповідальності за порушення виборчого законодавства побудовано на поєднанні конституційно-правової відповідальності та відповідальності, яка має адміністративний і кримінальний характер. Прикладами негативних наслідків (своєрідних видів конституційно-правової відповідальності) у разі порушення норм виборчого законодавства є: дострокове припинення повноважень виборчої комісії або її члена; скасування рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів) Центральною виборчою комісією; зобов'язання ЗМІ спростувати недостовірну інформацію; дострокове припинення повноважень офіційного спостерігача виборчою комісією; визнання дільничною комісією голосування на виборчій дільниці недійсним тощо. Органами, які можуть застосовувати ці види відповідальності, є відповідні виборчі комісії та суд. Недостатньо вирішеною залишається проблема відповідальності суб'єктів виборчого процесу і ЗМІ за порушення виборчого законодавства у частині ведення передвиборної агітації.

¹ Див.: Тодика Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — С. 192.

Як не прикро, але практики свідчать, що «чистих» виборчих кампаній не буває. У такій ситуації обмежити кандидата і його команду в боротьбі за владу можна тільки законодавчими рамками, забезпечивши невідворотність покарання за будь-яку протиправну дію. Закони «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України» рясніють формулюваннями на зразок «...забороняється», «...несе відповідальність, установлену законом», не встановлюючи конкретної відповідальності. Тому актуальним є вдосконалення і синхронізація чинного законодавства (конституційного, адміністративного, кримінального), конкретне визначення важелів впливу на порушників.

Інституційні (організаційні) гарантії відображають динамічний бік конституційно-правових гарантій. Чільне місце у системі органів державної влади, що можуть гарантувати здійснення прав людини у сфері політичної участі, посідає Верховна Рада України. Конституція виділяє не тільки принцип обов'язковості саме законодавчого визначення прав та свобод людини і громадянина та їх гарантій, а й контрольні функції парламенту в цій сфері. Президент України є гарантом прав і свобод громадян. Цю функцію він реалізує як у своїй особистій діяльності, так й ініціюючи закони, видаючи укази, спрямовані на захист правового положення особи (наприклад, укази щодо заходів з підвищення правової культури, вдосконалення роботи зі зверненнями громадян тощо). Правосуддя є найбільш ефективною і демократичною формою захисту політичних прав та свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд захищає права та свободи людини і громадянина від можливих порушень. Вирішуючи питання про конституційність законів, інших правових актів або їх окремих положень, здійснюючи офіційне тлумачення Конституції та законів України, Конституційний Суд зосереджує увагу насамперед на тих аспектах, які прямо чи опосередковано пов'язані із забезпеченням прав та свобод людини і громадянина або можуть обмежити такі права і свободи¹. В Україні громадяни не є суб'єктами права на конституційне подання щодо порушення їх конституційних

¹ Див.: Скомороха В. Є. Захист прав і свобод людини: практика Конституційного Суду України і європейський досвід // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць / Голов. ред. С. В. Ківалов. — Одеса: Юрид. літ., 2002. — Вип. 13–14. — С. 21.

прав і свобод. Захист таких прав здійснюється опосередковано — через звернення громадян щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України, а також за посередництва Президента України, не менш як сорока п'яти народних депутатів України, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які мають право на конституційне подання про перевірку конституційності законів, інших правових актів.

У своїх рішеннях Конституційний Суд України вже торкався гарантій таких прав, як право голосу на виборах (щодо невідповідності Конституції України положень виборчого закону про те, що виборці, які не брали участь у голосуванні, підтримують волевиявлення інших; щодо надання активного виборчого права особам, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі¹; про недискримінаційний характер грошової застави² тощо), право брати участь у всеукраїнському референдумі (про всеукраїнський референдум за народною ініціативою³), право збиратися мирно і проводити мітинги, походи і демонстрації (щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання⁴), а отже, і права на участь в управлінні державними справами.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 23. — С. 93.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 63 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про виборчу заставу) від 30 січня 2002 р. № 2-рп/2002 // Вісн. Конституц. Суду України. — 2002. — № 1. — С. 14.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 30. — Ст. 1285.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо

Відповідно до Конституції України, громадяни мають право звертатися за захистом своїх прав, у тому числі політичних, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55), який має бути «посередником» між громадянином і представниками держави (органами, службовими особами). Його діяльність більш демократична і менш формалізована порівняно з іншими інститутами, що здійснюють захист прав громадян. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту прав і свобод громадян, не скасовує акти і не тягне за собою перегляду компетенції державних органів, що забезпечують захист і відновлення прав та свобод. Відсутність в Уповноваженого безпосередніх важелів впливу на порушників прав та свобод людини і громадянина спричиняє порівняно невисоку ефективність його правозахисної діяльності в Україні.

Центральна виборча комісія, окрім забезпечення організації і проведення виборів і референдумів в Україні, певною мірою виконує також функцію підвищення професійного рівня державних службовців, що забезпечують здійснення інститутів безпосередньої демократії, політико-культурного рівня виборців та інших суб'єктів виборчого процесу. Серед заходів у рамках підвищення політико-правової виборчої культури можна згадати проведення ЦВК щорічних всеукраїнських конкурсів на кращу наукову роботу серед студентів і аспірантів вищих навчальних закладів з питань виборів та референдумів в Україні, на краще висвітлення засобами масової інформації підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні, розробку й опублікування інформаційно-аналітичних та інформаційно-довідкових видань тощо.

Органи місцевого самоврядування та недержавні об'єднання громадян сприяють громадянам у здійсненні їхнього права на участь в управлінні державними справами. Але вони не мають необхідних владних повноважень, щоб гарантувати таку участь. Тому суб'єктом, який виступає

офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 28. — Ст. 1379.

основним гарантом прав та свобод людини і громадянина, є держава. Практично ця її функція реалізується через систему перелічених державних органів.

У положеннях Конституції простежується тенденція підвищити роль самої людини у забезпеченні максимально повного використання нею прав і свобод, посилити її самостійність. Це впливає з утвердження нових взаємовідносин людини і держави. Сучасні орієнтири в цій галузі спрямовані на розвиток творчого потенціалу кожної людини, зокрема у сфері політичних правовідносин.

Конституційно-правові гарантії права участі в управлінні є ядром усієї системи його правових гарантій. Таке місце конституційно-правових гарантій у системі гарантування визначається тією роллю, яку відіграє Конституція в правовому регулюванні суспільних відносин, найвищою силою і прямою дією її норм. Але поточне конституційне законодавство, спрямоване на регулювання прав і свобод громадян з участі в управлінні, є порівняно з Конституцією України більш динамічним і може вдосконалюватися з метою найбільш повної їх реалізації.

Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами є багатим за змістом і складним за механізмом реалізації. Цим і визначається те, що конституційно-правові гарантії цього права мають комплексний характер. Система конституційно-правових гарантій права громадян України брати участь в управлінні державними справами є складною й багатоступеневою. На думку автора дослідження, її можна уявити у вигляді чотирьох взаємопов'язаних і взаємозумовлених рівнів гарантування: 1) загальні конституційні гарантії всіх прав та свобод людини і громадянина, що поширюються й на право участі громадян в управлінні; 2) окремі (особливі) конституційні гарантії групи політичних прав і свобод, основоположним серед яких є право на участь в управлінні державними справами; 3) спеціальні гарантії права брати участь в управлінні державними справами; 4) специфічні гарантії прав — правомочностей, які входять до комплексного права політичної участі.

Перший рівень конституційних гарантій права громадян України брати участь в управлінні державними справами становлять *загальні, універсальні (для всіх конституційних суб'єктивних прав) конституційні гарантії*. В Основ-

ному Законі України їх виклад починається з положень преамбули, що Конституція, прийнята від імені Українського народу, дбає «про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя». У I розділі Конституції закріплені основи конституційного ладу, з яких до загальних гарантій прав громадян належать такі положення: людина є найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, держава відповідає перед людиною за свою діяльність (мається на увазі як ретроспективна відповідальність — за порушення прав і свобод, так і позитивна — як відповідальне ставлення до виконання державою обов'язків щодо громадянина), утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3); постулати щодо народовладдя (ст. 5); суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ч. 1 ст. 15); положення статей 1, 19 (Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава; ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а державні органи і посадові особи зобов'язані діяти лише в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) тощо.

У наступних розділах Конституції України можна виділити як гарантуючі здійснення прав і свобод засади щодо рівності всіх у правах, невідчужуваності й непорушності прав і свобод та ін. (статті 21–23). Вкрай важливим для нашого розгляду є формулювання, що конституційні права та свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (ч. 2 ст. 22), при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ч. 3 ст. 22). Необхідно також зазначити загальні гарантії (у тому числі гарантії правосуддя), що містяться у статтях 55–64, обов'язок усіх неухильно додержуватися Конституції України, не посягати на права і свободи інших людей (ст. 68), заборону внесення змін до Основного Закону, якщо вони передбачають скасування чи обмеження прав та свобод людини і громадянина (ч. 1 ст. 157).

До другого рівня — окремих конституційних гарантій групи політичних прав громадян України, а відповідно й основоположного серед них — права громадян брати участь в управлінні, належать, зокрема, такі положення Консти-

тудії України: принцип політичного плюралізму (ч. 1 ст. 15) є засадою всього конституційного ладу, а найяскравішого прояву набуває саме при здійсненні політичних прав; держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ч. 4 ст. 15); наявність усіх інших груп прав і свобод — особистих, економічних, соціальних, культурних, оскільки можливість їх реально-го втілення в життя глибоко взаємозумовлена.

З точки зору інтегральної теорії прав всі вони становлять одне ціле¹. Тому наявність особистих, економічних, соціальних, культурних прав є найважливішою передумовою активної участі громадян України в управлінні справами держави, і навпаки. Гарантії прав та свобод людини і громадянина мають ознаку системності й комплексності, це дозволяє розглядати політичні права громадян як такі, що гарантуються, і як гарантії. Незважаючи на те, що всі конституційні права та свободи людини і громадянина є однаково значущими і невід'ємними, здається, що основними все ж таки є особисті (громадянські) права, оскільки без права людини на життя, на повагу до її гідності про політичні, економічні права годі й говорити. Всі інші групи прав і свобод є основоположними у певній сфері суспільних відносин і конституційного ладу. Якщо людина позбавлена елементарних соціально-економічних умов існування, політичні права стають для неї ілюзорними. Зі свого боку, політичні права є основою свободи особистості, без якої важко домогтися гідних соціально-економічних умов життя. Реальність політичних прав і свобод громадян визначає реальність всіх інших груп прав і свобод особи.

Третя сходинка — *спеціальні конституційні гарантії права брати участь в управлінні державними справами*. Шляхи реалізації цього права уточнюються в Конституції України через сукупність правомочностей, що його конкретизують. Тому до цих гарантій можна віднести такі суб'єктивні права: на свободу об'єднання (ст. 36), брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, виборчі права (ч. 1 ст. 38); доступу до державної служби (ч. 2 ст. 38); на звернення до органів державної влади, їх посадових і службових осіб (ст. 40); брати участь у здійсненні правосуддя

¹ Див.: Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. — С. 35.

(ч. 4 ст. 124) тощо. До конституційно-правових гарантій права політичної участі належать також закріплені конституційними нормами межі політичних прав, засоби їх конкретизації у поточному конституційному законодавстві, процесуальні форми їх здійснення. А головне — нормативною гарантією досліджуваного комплексного права є вже сам факт закріплення його в Конституції України, що надає йому статусу конституційного і гарантує, принаймні, неможливість його заперечення.

Четверта сходинка — *конституційні гарантії тих прав, що входять до права на участь в управлінні*, які опосередковано, через ці права, є також і гарантіями права політичної участі. Маються на увазі: а) конституційні гарантії виборчих прав та прав, пов'язаних з проведенням референдуму: вибори є вільними і відбуваються на підставі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ч. 1 ст. 71 Конституції України), можливість проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (ч. 2 ст. 72); б) гарантії права на об'єднання: обмеження щодо членства в політичних партіях встановлюються виключно Конституцією і законами України (ч. 2 ст. 36), ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до них (ч. 4 ст. 36), усі об'єднання громадян рівні перед законом (ч. 5 ст. 36); в) щодо права доступу до державної служби проголошено, що воно є «рівним» (ч. 2 ст. 38); г) стосовно права петицій — обов'язок державних органів, їх посадових і службових осіб розглянути звернення громадян і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40), а також те, що коло суб'єктів — адресатів звернень і питань, які можуть бути предметом таких звернень, Конституцією не обмежено; г) конституційні гарантії права брати участь у відправленні правосуддя містяться в ч. 4 ст. 124, ч. 1 ст. 127, ч. 2 ст. 129 Конституції України (народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних; правосуддя здійснюють професійні судді та у визначених законом випадках народні засідателі і присяжні; судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних) тощо.

На рівні гарантій прав — правомочностей, які входять до комплексного права політичної участі, необхідно зазна-

чити не тільки конституційні гарантії (встановлені у Конституції України), а й інші конституційно-правові гарантії, закріплені в поточному конституційному законодавстві. Вивчення конституційно-правових гарантій кожного з політичних прав, що входять до складу або тісно пов'язані з суб'єктивним правом на участь в управлінні державними справами (виборчі права, право участі у референдумі, рівний доступ до державної служби, право на звернення, на об'єднання, на мирні збори) є предметом окремих наукових досліджень. Не торкаючись усіх цих гарантій, лише позначимо серед них ті, котрі безпосередньо забезпечують участь громадян в управлінні державними справами.

Демократичний порядок виборів гарантує реальну можливість здійснення права участі в управлінні державними справами. *Конституційно-правовою гарантією виборчих прав громадян* є насамперед розмаїття визначених законом форм участі громадян у виборчому процесі, а отже — і в управлінні державними справами. Це право гарантується такими положеннями виборчих законів України: закріплення принципів загальності, рівності, добровільності участі у виборах; недопущення обмежень щодо участі громадян у виборчому процесі, крім обмежень, передбачених Конституцією України та виборчими законами; усі кандидати на виборні посади мають рівні права брати участь у виборчому процесі; обов'язок держави брати на себе фінансово-матеріальне забезпечення виборів і референдумів в Україні; принцип рівних умов фінансування виборів; право вільної участі у передвиборній агітації тощо. Якщо в Росії діє Федеральний закон, що так і називається «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації», то в Україні відповідні норми «розкидані» по виборчому законодавству, а тому потребують систематизації принаймні для роз'яснення громадянам.

У Законі України «Про державну службу» *конституційно-правовою гарантією права громадян на державну службу* закріплено положення про надання цього права громадянам незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, за умов одержання відповідної освіти і професійної підготовки та проходження у встановленому по-

рядку конкурсного відбору або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. Гарантією зазначеного права є вже те, що Закон не встановлює жодних економічних, політичних чи соціальних обмежень для його реалізації громадянами. Вдосконалення конституційно-правових гарантій права громадян України на рівний доступ до державної служби можливе шляхом законодавчого врегулювання порядку конкурсного відбору та інших демократичних процедур, які б дійсно забезпечили таку рівність.

Право громадян на звернення гарантується, зокрема, такими положеннями Закону України «Про звернення громадян»: заборона відмови в прийнятті та розгляді звернень; заборона переслідування громадян за подання звернення і неприпустимість примушування їх до його подання; заборона розголошення відомостей, що містяться у зверненнях; обов'язок органів — адресатів звернень розглянути їх у встановлений термін і повідомити громадянина про результати розгляду; безоплатність розгляду звернення; відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян; відшкодування громадянину завданих матеріальних збитків, пов'язаних з поданням звернення, тощо. Посилити конституційно-правові гарантії права громадян України на звернення можливо шляхом законодавчої конкретизації окремих вимог до колективних звернень (для забезпечення їх результативності).

Роль і значення конституційно-правових гарантій права громадян на участь в управлінні державними справами визначається тим, що вони на найвищому — конституційному — рівні мають забезпечувати максимум можливостей (на даному етапі розвитку суспільства і держави) для реального здійснення цього базисного політичного права громадян України у суспільно-політичному житті.

Ще В. М. Гессен відмічав, що без наявності системи правових гарантій, які забезпечують недоторканність публічних прав, немає і не може бути правової держави¹. Ю. М. Тодика зазначає, що гарантування прав і свобод — це своєрідний зовнішній механізм обмеження влади, яка завжди прагне до саморозширення своєї присутності в усіх

¹ Див.: Гессен В. М. Основы конституционного права. — Петроград: Изд. юрид. книжн. склада «Право», 1918. — С. 67.

сферах людського життя¹. Кожне право тільки тоді може бути реалізоване, коли йому відповідає чийсь обов'язок його забезпечити. Гарантії, по суті, і є обов'язками; що ж стосується конституційних прав і свобод — то це обов'язок держави². Виходячи з пріоритету прав та свобод людини і громадянина, держава не тільки закріплює інститут участі громадян в управлінні державними справами, а й бере на себе обов'язок гарантувати кожному громадянину України реальну можливість здійснення такого права. Отже, ефективний захист прав і свобод громадян потребує чіткого правового закріплення не тільки прав громадян, а й кореспондуючих їм обов'язків відповідних державних органів як у Конституції України, так і в конституційному законодавстві.

Система гарантій права участі громадян в управлінні не є вичерпною і назавжди усталеною, вона є динамічною, має вдосконалюватися та розширюватися. Для того щоб забезпечити потенційну реалізованість права громадян України брати участь в управлінні справами держави, необхідно забезпечити не лише юридичну, але й фактичну можливість активно брати участь у врядуванні. Мета посилення конституційно-правових гарантій політичної участі — поліпшити якість урядових рішень, залучити громадян до їх прийняття і контролю за їх втіленням. Проблеми на шляху України до Євросоюзу показали: для Європейського співтовариства важливі не тексти Конституції і законів, що можуть бути приведені у відповідність з міжнародними стандартами, а фактичне забезпечення прав особи.

Однією з причин відчуження громадян України від здійснення влади є незнання конституційного законодавства і неусвідомлення значущості демократичних інститутів політичної системи, можливості їх реальної ефективності за умов реалізації громадянами свого конституційного права на управління справами держави. З метою забезпечення поінформованості громадян України щодо можливостей їх участі в управлінні необхідним є видання наукової літера-

¹ Див.: Тодика Ю. М. Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина // Конституційне право України: Підр. / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — С. 168.

² Див.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. — 3-е изд., изм. и доп. — С. 256.

тури, посібників для громадян, де роз'яснюватимуться докладно їх конституційні політичні права і свободи, механізм реалізації таких прав, можливі форми (напрямки) їх участі у політичному житті держави тощо.

Вважаємо за необхідне розробляти і періодично публікувати з урахуванням частої зміни законодавства просвітницьку, навчальну і наукову літературу, наприклад щодо процедур звернення громадян до державних органів, переліку і напрямків діяльності об'єднань громадян, прав виборців, правил передвиборної агітації, фінансування виборів, юридичної відповідальності за порушення законодавства про вибори і референдуми України. Це необхідно для допомоги всім суб'єктам і учасникам виборчого процесу. Важливо також видавати збірники рішень Верховного Суду та Конституційного Суду України (зокрема, щодо виборчих прав і права громадян на участь у референдумі в рішеннях Конституційного Суду України) тощо.

В Україні досягнутий певний рівень відповідності законодавства щодо політичної участі громадян в управлінні державними справами міжнародним стандартам. Але слід усвідомлювати, що це початок шляху, оскільки необхідне подальше його вдосконалення, а також — що, мабуть, складніше — втілення цих законодавчих приписів у суспільно-політичне життя країни. Потенціал Конституції України в цьому напрямку в більшості випадків не реалізований. Законодавство стосовно політичної участі повинно бути чіткішим і зрозумілішим, ніж будь-яке інше, оскільки має бути зручним і спонукати до використання різноманітних форм участі в управлінні державними справами політично активних громадян.

ВИСНОВКИ

Основні ознаки демократичної правової держави у концентрованому вигляді виражені у праві брати участь в управлінні державними справами, яке закріплене на найвищому — конституційному — рівні (ч. 1 ст. 38 Конституції України), що свідчить про його виняткову значущість та підвищену стабільність. Право участі в управлінні державними справами розвиває та поглиблює положення Конституції України про народовладдя, що має відправний, узагальнений характер. Адресатами цього суб'єктивного права є тільки громадяни України. Воно є комплексним і об'єднує майже всі інші політичні права і свободи — право громадян брати участь у всеукраїнському референдумі, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади, рівне право доступу до державної служби, право на звернення, а також право брати участь у відправленні правосуддя. Конституційні норми про участь в управлінні в основному закріплені у II розділі Конституції України (статті 36–40), конкретизуються в поточному конституційному законодавстві.

Усі гілки державної влади походять від установчої влади народу, тому з точки зору конституційної участі громадян в управлінні всіма державними справами необхідно говорити про представництво громадян у державних органах усіх гілок влади, а не лише законодавчої в особі народних депутатів. Представництво громадян України в органах виконавчої влади реалізується за допомогою рівного права доступу громадян до державної служби; судової — через народних засідателів і присяжних. Крім того, конституційна участь громадян в управлінні державними справами має відбуватися на всіх стадіях реалізації державного рішення (законодавчого, виконавчого чи судового): на стадії його

ініціювання і розробки, прийняття, здійснення та контролю за їх реалізацією.

Важливо розрізнити поняття «управління державними справами» та «державне управління» (як, відповідно, більш широке, конституційне й адміністративно-правове), розмежовувати терміни «політична участь», «політичний вплив», «політична активність».

Участь громадян України в управлінні державними справами — це правомірна публічна діяльність громадян України з метою впливу на прийняття, виконання та контроль за реалізацією рішень державного значення безпосередньо або через представників в органах усіх гілок державної влади, гарантована закріпленням у Конституції України відповідного суб'єктивного права. Така діяльність забезпечує втілення громадянами своїх суспільно значущих інтересів і має забезпечувати нормальне функціонування інститутів народовладдя, стабільний розвиток та соціальний порядок у державі. Юридично участь громадян в управлінні державними справами є їх правом, але з точки зору політики і моралі — певною мірою і обов'язком.

Новелою сучасного конституційно-правового регулювання є закріплення на рівні Конституції України права громадян брати участь в управлінні тільки «державними», а не «державними і громадськими» справами, що відповідає нинішньому етапу розвитку конституційного ладу України, оскільки право на управління громадськими справами сьогодні має самостійний характер.

Дискусійним є питання стосовно того, участь в управлінні державними справами є принципом чи суб'єктивним правом громадян. Вважаємо, що визнання принципу участі громадян в управлінні державними справами не виключає його розуміння і як суб'єктивного права громадянина.

Україна досягла певного рівня відповідності законодавства щодо політичної участі громадян в управлінні державними справами міжнародним стандартам. Але це лише початок шляху, необхідне подальше його вдосконалення і втілення у суспільно-політичне життя. При цьому доцільно користуватися як міжнародними загальноновизнаними актами з прав людини у політичній сфері, так і вивчати, а деколи й виважено запозичувати позитивний конституційно-правовий досвід інших демократичних країн, особливо з подібними політико-правовими умовами державотворення.

Конституційно-правовий механізм реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами необхідно розглядати у двох площинах: а) як сукупність нормативних та інституційних елементів (статичний аспект); б) як процес, тобто сукупність конкретних форм його здійснення у фактичній діяльності громадян України (динамічний аспект).

Реалізація права громадян України брати участь в управлінні державними справами є процес (а зрештою, і результат) втілення конституційно-правових норм про зазначене право у практичну політичну діяльність громадян України. Конституційно-правовий механізм реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами — це система конституційно-правових засобів нормативного (матеріального і процесуально-процедурного) й інституційного характеру, що забезпечує здійснення цього права громадян у сфері політичних правовідносин.

Право брати участь в управлінні державними справами не є абсолютним і необмеженим, його межі встановлюються в конституційному законодавстві. Показниками (критеріями) ефективності механізму реалізації права громадян на участь в управлінні є політична злагода в суспільстві, вдосконалення методів державного управління, зміцнення державної влади, розвиток демократичних традицій участі громадян в управлінні державними справами.

У сукупності форм участі громадян України в управлінні державними справами можна визначити такі їх види: 1) за суб'єктивним складом — організаційні форми участі в управлінні: індивідуальна і колективна; 2) за процесуальною ознакою: ініціативні та процедурно-правові; 3) за механізмом реалізації: конкретні форми участі громадян України в управлінні державними справами, які втілюються через правомочності політичного характеру, що входять до складу цього комплексного узагальнюючого суб'єктивного права. До них належать:

- участь громадян України в управлінні державними справами під час виборів та референдумів, яка не обмежується лише голосуванням, оскільки конституційним законодавством України передбачена ціла низка форм участі громадян у виборчому та референдумному процесах на різних їх стадіях;

- при реалізації рівного права доступу громадян України до державної служби конкурсний відбір є найбільш об'єктивною процедурою, яка усуває можливість зайняття відповідальних посад нефахівцями, забезпечує високий професіоналізм, демократичність і результативність управління;
- звернення громадян, залежно від їх предмета, можна умовно поділити на звернення: а) зі суспільно значущих, публічних питань; б) з особистих питань. З точки зору участі громадян в управлінні державними справами вирішальними є звернення, що мають суспільне значення чи принаймні претендують на таке. Конституція України не передбачає жодної можливості обмеження права громадян на звернення. Воно може бути здійснене тільки в ініціативному порядку, його реалізація передбачає прояв особистої зацікавленості громадян при вирішенні питань державницького характеру. У деяких конституціях європейських країн встановлено, що з колективними петиціями можуть звертатися тільки «законно створені організації» або їх «установчі органи» (Австрія, Бельгія, Румунія тощо). Законодавство України не висуває такої вимоги, тому невизначеними залишаються особливості процедури складання колективних письмових звернень. Для того щоб забезпечити їх результативність, можна на законодавчому рівні закріпити особливі вимоги до колективного звернення;
- у реалізації норми щодо участі народу у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних, яка введена в Україні з метою демократизації судочинства, виникло чимало труднощів. Викликає сумнів конституційна обґрунтованість положень Закону «Про судоустрій України» щодо обов'язку громадян брати участь у відправленні правосуддя як народних засідателів і присяжних, оскільки в Основному Законі України цей конституційний обов'язок не закріплений. Така участь є суб'єктивним правом, яке громадяни можуть реалізувати за власним бажанням, з урахуванням досвіду, вільного часу, зацікавленості у питаннях здійснення правосуддя.

За відсутності інститутів наказів виборців, відкликання народних депутатів виборцями, інститут мирних зборів — це

значна можливість громадян виявити своє ставлення до державної політики. Настанови щодо розмежування приватних і публічних зборів не увійшли до тексту Основного Закону України й тому мають бути уточнені у відповідному законі.

Конституційні гарантії прав і свобод громадян — це вид правових (юридичних) гарантій. Вони вирізняються в загальній системі гарантій прав та свобод людини і громадянина тим, що в силу своєї важливості піднесені до рівня конституційного регулювання, тобто закріплені в Конституції України. Поняття «конституційно-правові гарантії» є дещо ширшим порівняно з «конституційними гарантіями», оскільки перші передбачені не тільки Конституцією, а й поточним конституційним законодавством.

Конституційно-правові гарантії права громадян України на участь в управлінні державними справами — це система найважливіших приписів, закріплених у Конституції України та конституційному законодавстві, що забезпечують практичну реалізацію закладених у ньому правомочностей. Така система має комплексний характер і виявляється в чотирьох взаємопов'язаних рівнях гарантування: 1) загальні конституційні гарантії всіх прав та свобод людини і громадянина, що поширюються й на право участі в управлінні державними справами; 2) окремі (особливі) конституційні гарантії групи політичних прав і свобод, основоположним серед яких є право участі в управлінні; 3) спеціальні гарантії права брати участь в управлінні державними справами; 4) специфічні гарантії прав — правомочностей, що входять до складу права на участь в управлінні, які опосередковано є також і гарантіями права політичної участі. Система цих гарантій не є вичерпною і назавжди усталеною, вона динамічна, повинна вдосконалюватися та розширюватися.

Категорії «гарантії» та «механізм реалізації» права громадян брати участь в управлінні державними справами перебувають у діалектичному взаємозв'язку. Наявність конституційних політичних прав, які включає до свого складу право громадян України на участь в управлінні державними справами (право на об'єднання, звернення, участь у референдумі, виборчі права, рівне право доступу до державної служби), з одного боку, є гарантією здійснення цього об'єднуючого політичного права, а з іншого — це правомочності, які входять у комплексне право політич-

ної участі, а тому виступають формами його реалізації. У свою чергу, наявність конституційного механізму реалізації цього суб'єктивного права є запорукою його реальності, а отже, конституційно-правовою гарантією його здійснення.

Для практичної реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами важливо не тільки записати його в Конституції, підкріпити системою реальних конституційно-правових гарантій, але й сприяти тому, щоб громадяни засвоїли цю норму. У зв'язку з цим необхідна розробка і видання просвітницької літератури, зокрема щодо процедур звернення громадян до державних органів, переліку і напрямків діяльності об'єднань громадян, прав і обов'язків виборців, правил передвиборної агітації, фінансування виборів, юридичної відповідальності за порушення законодавства про вибори і референдуми України на допомогу всім суб'єктам і учасникам виборчого процесу.

Є також необхідність створити Український центр навчання виборчим технологіям при Центральній виборчій комісії або при одному з провідних юридичних навчальних закладів України, завданням якого стала б науково-дослідна робота із вдосконалення конституційного законодавства, що стосується участі громадян в управлінні, а також навчання фахівців для проведення виборчих кампаній на належному професійному рівні.

На реалізацію прав та свобод людини і громадянина можуть впливати як позитивні, так і негативні фактори, але лише позитивні чинники можуть служити гарантіями їх реалізації. Для нормального функціонування інституту політичної участі громадян в Україні не створене поки що належне соціальне середовище. Через це багато форм участі в управлінні державними справами нині не використовуються належним чином. Тому в ході демократичних перетворень необхідно наповнити перераховані в Конституції України політичні й інші права життєвим змістом.

Після вступу до Ради Європи Україна, прагнучи приєднатися до Європейського Союзу, як країна «молодої демократії» взяла на себе зобов'язання вдосконалювати впровадження демократичних принципів у життя. У ході конституційної реформи, що триває в нашій державі, виникають різноманітні прагнення щодо її подальшого по-

літико-правового розвитку, зокрема, щодо зміни форми правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську; заміни змішаної мажоритарно-пропорційної виборчої системи на суто пропорційну; проведення кардинальної адміністративно-територіальної реформи тощо. Можна дискутувати щодо переваг і недоліків кожного з таких шляхів реформування. Але за результатами цього монографічного дослідження є підстави стверджувати, що будь-які зміни такого рівня є обґрунтованими у випадку, якщо вони зумовлені не лише політичною доцільністю, а здебільшого об'єктивними історико-політичними умовами цього етапу розвитку держави і суспільства та головне — надають громадянам більше правових можливостей для активної участі в управлінні державними справами.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління // Юридична енциклопедія: У 6 т. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т.2. — 1999. — С. 119–120.
2. Авер'янов В. Б. Державний апарат // Юридична енциклопедія: У 6 т. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т. 2. — 1999. — С. 121.
3. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — 520 с.
4. Александров В. М. Государственно-правовые гарантии основных социально-экономических прав советских граждан: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Ленинград. гос. ун-т. — Л., 1989. — 16 с.
5. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. лит., 1966. — 187 с.
6. Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — 712 с.
7. Аленин Ю. П. К проблеме введения суда присяжных в Украине // Акт. проблеми політики: Зб. наук. праць / Голов. ред. С. В. Ківалов. — Одеса: Юрид. літ., 2002. — Вип. 13–14. — С. 235–244.
8. Амелин В. Н. Влияние отношений представительства на избирательный процесс // Вест. МГУ. — Сер. 18: Социология и политология. — 1998. — № 4. — С. 48–55.
9. Андріанов К. В. Роль контрольного механізму Конвенції про захист прав і основних свобод людини в процесі реалізації її норм: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2003. — 18 с.
10. Анохин М. Г. Выборы как фактор демократического обновления политической системы // Вестн. МГУ. — Сер. 18: Социология и политология. — 1998. — № 4. — С. 43–48.
11. Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. — К.: Вид. дім «KM Academia», 2000. — 262 с.
12. Астафичев П. А. Социально-правовая природа народного представительства // Гос. и право. — 2001. — № 11. — С. 29–37.

13. Астрахань А. А. Гарантии и пределы осуществления конституционных прав и свобод советских граждан: Автореф. дис... канд. юрид. наук. / Юрид. ф-т МГУ им. М. В. Ломоносова. — М., 1986. — 25 с.
14. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. — М.: Политиздат, 1977. — 382 с.
15. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. — 3-е изд., изм. и доп. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. — 800 с.
16. Баймуратов М. А. Международное право. — Х.: Одиссей, 2000. — 736 с.
17. Баранов О. Електронний Уряд в Україні? Буде! Коли? // Дзеркало тижня. — 2002. — 18 січня.
18. Батулин Ф. А. Социальная активность трудящихся: сущность и управление. — Новосибирск: Наука, 1984. — 176 с.
19. Белкин А. А. Механизм конституционного воздействия на акты государственного законодательства: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Ленинград. гос. ун-т. — Л., 1983. — 19 с.
20. Белов Г. А. Общественно-политическая активность как проявление политической культуры // Сов. гос-во и право. — 1984. — № 6. — С. 3–10.
21. Битяк Ю. П. Гарантії прав громадян України на державну службу // Акт. проблеми формування правової держави в Україні. До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод: Матер. міжнар. наук.-практ. конф.: У 2 ч. — Х.: НЮАУ, 2000. — Ч.1. — С. 183–186.
22. Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. — 163 с.
23. Бобровник С. В. Правова система, правова надбудова та механізм правового регулювання: співвідношення понять // Правова держава: Щорічник наук. праць ІДП ім. В. М. Корецького НАН України. — К.: Вид. дім «Юрид. книга», 2002. — Вип. 13. — С. 48–54.
24. Бобылев А. И. Общество, гражданское общество, личность, государство, право. Их взаимодействие на современном этапе // Право и политика. — 2001. — № 3. — С. 70–79.
25. Бойко І. В. Правовий статус громадян у сфері виконавчої влади: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2000. — 19 с.
26. Букач В. В. Поняття конституційних політичних прав та свобод // Держава і право: Зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки. — К.: ІДП НАН України, 2001. — Вип. 10. — С.187–192.
27. Буроменский М. В. Основы международно-правовой концепции демократии (постановка вопроса) // Проблемы закон-

- ности: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України. — Вип. 29. — 1995. — С. 54–58.
28. Буроменський М. Міжнародно-правові стандарти внутрішньодержавної демократії // Вісн. Акад. правових наук України. — 1997. — № 2 (9). — С. 12-21.
 29. Бутенко А. П. Народ // Большая Советская Энциклопедия: В 30 т. / Гл. ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. — М.: Сов. энцикл., 1974. — Т.17. — С. 254.
 30. Варламова Н. В. Конституционный процесс в России (1990–1993 гг.). — М.: Центр конст. исследований Моск. обществ. науч. фонда, 1998. — 156 с.
 31. Варламова Н. В. Некоторые аспекты политического участия при социализме // Сов. гос-во и право. — 1990. — № 2. — С. 128-133.
 32. Варламова Н. В., Пахоленко Н. Б. Между единогласием и волей большинства (политико-правовые аспекты консенсуса). — М.: Центр конст. исследований Моск. обществ. науч. фонда, 1997. — 66 с.
 33. Варламова Н. В. Политико-правовое сознание и развитие самоуправления: Автореф. дис... канд. юрид. наук / ИГПАН СССР. — М., 1991. — 25 с.
 34. Вибори до Верховної Ради України 2002 року: Інформ.-довід. вид. / Ред. кол.: М. М. Рябець (голова) та ін. — К.: Центр. виборч. ком., 2002. — 676 с.
 35. Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Зб. / Ред. кол.: М. М. Рябець (голова) та ін. — К.: Центр. виборч. ком., 2001. — 360 с.
 36. Винников А. Евроконвенция и право Украины (Право на свободу объединения) // Юрид. практика. — 2002. — № 51. — С. 1, 10.
 37. Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР. — М.: Юрид. лит., 1985. — 176 с.
 38. Витрук Н. В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР. — М.: Юрид. лит., 1980. — С. 195-210.
 39. Витченко А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. — 160 с.
 40. Віктор Медведчук вручив посвідчення держслужбовців переможцям конкурсу на заміщення вакантних посад в Адміністрації Президента // <http://www.medvedchuk.org.ua/news/3E0C3FA9/>
 41. Власенко Н. А. Личность и социалистическое правовое государство: принципы взаимоотношений // Сов. гос-во и право. — 1990. — № 12. — С. 11–18.

42. Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1972. — 300 с.
43. Воеводин Л. Д. Система конституционных прав и свобод советских граждан. Юридические условия и средства их обеспечения и охраны // Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе / Под ред. Л. Д. Воеводина. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. — С. 5–59.
44. Волинка К. Г. Проблеми становлення єдиного механізму забезпечення прав і свобод особи // Вісник Запорізького юрид. ін-ту: Наук.-практ. зб. — 2000. — № 3 (12). — С. 38–48.
45. Волянська Г. М. Народний суверенітет та форми його реалізації в Україні: конституційно-правові аспекти: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 1995. — 23 с.
46. Гараджаєв Д. Я. Конституційні права і свободи людини та громадянина в країнах Співдружності Незалежних Держав і міжнародно-правові стандарти: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Одеська держ. юрид. акад. — Одеса, 1998. — 17 с.
47. Гаращук В. М. Загальні риси громадського контролю в державному управлінні // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — Вип. 56. — С. 88–93.
48. Георгіца А. З. Міжнародне публічне право. Загальна частина. — Чернівці: Рута, 1995. — 232 с.
49. Гессен В. М. Основы конституционного права. — Петроград: Изд. Юрид. книжного склада «Право», 1918. — 437 с.
50. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. — М.: МНИМП, 1998. — 600 с.
51. Горлачев Р. Ю. Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. — М., 2003. — 176 с.
52. Городицкий В. М. Пути формирования механизма народо-властия на основе действующей конституции Российской Федерации // Государство и право на рубеже веков: Матер. Всерос. конфер. — Конст. и админ. право. — М.: ИГП РАН, 2000. — С. 27–32.
53. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М.: Юрид. лит., 1972. — 256 с.
54. Грабильніков А. В. Участь громадян України у виборчому і референдумному процесах як форма управління державними справами // Держава і право: Зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки. Вип. 13. — К.: ІДП НАН України, 2001. — С. 118–121.

55. Гражданское общество: истоки и современность / Науч. ред. И. И. Кальной, И. Н. Лопушанский. — 2-е изд., доп. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. — 296 с.
56. Григорьев М. С. Методы и техника психологических операций в избирательных кампаниях // Вестник МГУ. — Сер. 18: Социология и политология. — 1999. — № 1. — С. 3–16.
57. Гулиев В. Е., Рудинский Ф. М. Социалистическая демократия и личные права. — М.: Юрид. лит., 1984. — 192 с.
58. Гурне Б. Державне управління: Пер. з франц. — К.: Основи, 1993. — 165 с.
59. Даниленко Г. М. Международная защита прав человека. Вводный курс: Учеб. пособие. — М.: Юристъ, 2000. — 256 с.
60. Декларация и программа воспитания граждан в духе демократии, основанного на осознании ими своих прав и обязанностей, принята на 104-й сессии Комитета министров Совета Европы 6–7 мая 1999 г., г. Будапешт // Закон & Бизнес. — 1999. — № 46. — 13 листопада.
61. Декларация о праве на развитие от 4 декабря 1986 г., провозглашена Резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи ООН // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. — М.: Междунар. отношения, 1989. — С. 545–549.
62. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Від. Верхов. Ради України. — 1990. — № 30. — Ст. 429.
63. Дмитриев Ю. А., Златопольский А. А. Гражданин и власть. — М.: Манускрипт, 1994. — 161 с.
64. Дмитриев Ю. А. Концепция народовластия в современной России (государственно-правовые проблемы теории и практики): Автореф. дис... д-ра юрид. наук / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Ген. прокуратуре РФ. — М., 1994. — 68 с.
65. Дмитриев Ю. А. Правовое обеспечение свободы манифестаций в условиях правового государства: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Моск. юрид. ин-т. — М., 1991. — 24 с.
66. Дмитрієв А. І., Муравйов В. І. Міжнародне публічне право: Навч. посібник / Відп. ред. Ю. С. Шемшученко, Л. В. Губернський. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 640 с.
67. Дюверже М. Политические партии: Пер. с франц. — М.: Академический Проект, 2002. — 560 с.
68. Дяченко П. Проблема внедрения института суда присяжных заседателей в систему судоустройства с точки зрения массовой психологии // Економіка. Фінанси. Право. — 2000. — № 9. — С. 12–15.
69. Еремина С. Н. Социально-правовой механизм реализации полномочий трудового коллектива в сфере управления го-

- сударственным предприятием: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Всесоюз. НИИ сов. гос. строит-ва и зак-ва. — М., 1991. — 23 с.
70. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. Учеб. пособие: Пер. с франц. — М.: Юристъ, 2002. — 365 с.
71. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук / ІДП ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2002. — 19 с.
72. Заворотченко Т. М. Поняття конституційно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина в Україні // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. — К.: ІДП НАН України, 2001. — Вип. 13. — С. 94–99.
73. Задирако П., Туманов В. Человек, право и государство: история и современность // Юрид. вестн. — 1997. — № 3. — С. 103–110.
74. Заець А. П. Правова держава в Україні: концепція і механізм реалізації: Автореф. дис... д-ра юрид. наук / Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 1999. — 36 с.
75. Законодавство про вибори Президента України: Наук.-практ. посібник / Панов М. І., Серьогіна С. Г., Битяк Ю. П. та ін. — Х.: 2004. — 272 с.
76. Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи / За ред. С. Б. Нікса. — К.: Міжнар. фундація виборчих систем (IFES), 1995. — 390 с.
77. Зиновьев А. В. Гарантии свободы выборов представительных органов власти в России // Госуд. и право. — 1995. — № 1. — С. 15–23.
78. Златопольский А. А. Политические права и свободы граждан и механизм их реализации в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. — М., 1993. — 250 с.
79. Иваненко В. С. Конституции государств — участников СНГ и международное право: некоторые проблемные вопросы их соотношения // Известия вузов. Правоведение. — 2002. — № 1. — С. 159–173.
80. 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.
81. Історія українського права / За ред. О. О. Шевченка. — К.: Орлан, 2001. — 214 с.
82. Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — К.: Право, 1997. — 464 с.
83. Кабышев В. Т. Правовые институты и конституционные гарантии непосредственного социалистического народовла-

стия в советском государстве: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Саратов. юрид. ин-т. — Саратов, 1969. — 24 с.

84. Калашников С. В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. — 2002. — № 10. — С. 17–25.
85. Калинина И. Право на свободные выборы // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 2002. — № 1. — С. 56–62.
86. Капыш В. П. Конституционные гарантии обеспечения экономических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. — М., 2002. — 24 с.
87. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. — 2-е вид. — Х.: Консум, 2001. — 464 с.
88. Касумов Фаррух Закир-оглы. Процессуальный механизм реализации Конституции СССР: Автореф. дис... канд. юрид. наук / ИГПАН СССР. — М., 1985. — 19 с.
89. Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР (Государственно-правовое исследование). — Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1975. — 216 с.
90. Климов В. Гарантии избирательных прав граждан России // Росс. юстиция. — 1995. — № 7. — С. 15–18.
91. Ключев А. В. Особенности развития политической активности граждан при социализме // Политические институты и процессы: Ежегодник. — 1985 / Гл. ред. Д.А. Керимов. — М.: Наука, 1986. — С. 121–129.
92. Ключева О. Делегаты Всеукраинского гражданского форума поддерживают поправки к Конституции // <http://www.podrobnosti.com.ua/podrobnosti/2004/04/02/111831.html>
93. Ключева О. Чиновничий аппарат становится электронным // <http://www.podrobnosti.com.ua/podrobnosti/2004/04/13/113843.html>
94. Князев В. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні // Право України. — 1998. — № 11. — С. 29–31.
95. Коваленко А. Большая цель маленькой формулы // Зеркало недели. — 2002. — 9 февраля.
96. Коваленко Г. З нагоди першого випуску Школи громадських представників у судах України // Право України. — 2001. — № 10. — С.115.
97. Ковлер А. И. Антропология права: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. — 480 с.

98. Ковлер А. И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. — М.: ИГП РАН, 1995. — 115 с.
99. Ковлер А. И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. — М.: Наука, 1990. — 256 с.
100. Ковлер А. И., Смирнов В. В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. — М.: Наука, 1986. — 192 с.
101. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 80731-Х // Від. Верхов. Ради Української РСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.
102. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2003. — 520 с.
103. Козлов М. Ю. Правовой статус личности: гарантии реализации: Историко-теоретический аспект: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — СПб, 2000. — 21 с.
104. Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении. — М.: Изд-во МГУ, 1962. — 275 с.
105. Козлов Ю. М. Соотношение государственного и общественного управления в СССР. — М.: Юрид. лит., 1966. — 215 с.
106. Козулин А. И. Об источниках прав человека // Гос. и право — 1994. — № 2. — С. 144–152.
107. Козюбра М. І. Реалізація Конституції України // Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К.: Укр. центр правн. студій, 1999. — С. 52–62.
108. Колісник В. П. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти. — Х.: Фолю, 2003. — 240 с.
109. Коментар до Конституції України. — К.: Ін-т зак-ва Верховної Ради України, 1996. — 376 с.
110. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / За ред. М. І. Ставніччук, М. І. Мельника. — К.: Атіка, 2002. — 384 с.
111. Кондратьев С. А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Моск. юрид. ин-т МВД России. — М., 1999. — 21 с.
112. Кондратьев С. А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства: Дис... канд. юрид. наук. — М., 1999. — 143 с.
113. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: НОРМА, 2001. — Т. 1. — 824 с.

114. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: НОРМА, 2001. — Т. 2. — 840 с.
115. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: НОРМА, 2001. — Т. 3. — 792 с.
116. Конституции зарубежных стран / Сост. В. Н. Дубровин. — М.: Юрлитинформ, 2001. — 448 с.
117. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність (До 10-ї річниці незалежності України і 5-ї річниці Конституції України): Зб. / Відп. ред. Ю. С. Шемшученко. — К.: ІДП НАН України, 2001. — 400 с.
118. Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — К.: Ін Юре, 2002. — 544 с.
119. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року // Від. Верхов. Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.
120. Конституционные основы народовластия в СССР / Под ред. Б. И. Кожохина, Ю. К. Толстого. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1980. — 383 с.
121. Конституционные основы советской социалистической демократии / Под ред. В. Ф. Маслова, Р. С. Павловского. — Х.: Вища школа, Изд-во при Харьк. гос. ун-те, 1982. — 167 с.
122. Конституционный статус личности в СССР / Ред. кол. Н. В. Витрук, В. А. Масленников, Б. Н. Топорнин. — М.: Юрид. лит., 1980. — 256 с.
123. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. — М.: Юрид. лит., 1978. — 576 с.
124. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р. — К.: Політвидав України, 1979. — 69 с.
125. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки із змінами і доповненнями, прийнятими на III і IV сесіях Верховної Ради Української РСР четвертого скликання. — К.: Вид. Верхов. Ради УРСР, 1957. — 59 с.
126. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собран. кодексов Росс. Федерации. Официальные тексты: В 2 т. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. — Т.1. — С. 1-47.
127. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Від. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

128. Конституція України: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Навч. посібник / Авт.-уклад. М. І. Хавронюк. — 2-е вид., перероб. і доп. — К.: А.С.К., 2003. — 384 с.
129. Конституція України: Наук.-практ. коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. — Х.: Право; К.: Ін Юре, 2003. — 808 с.
130. Конституція України: проект, винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення (в ред. від 1 липня 1992 р.) // Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під заг. ред. С. Головатого. — К.: Право. УПФ, 1995. — Кн. I: Документи, коментарі, статті. — С. 121–194.
131. Конституція України: проект, внесений Комісією Верховної Ради України по розробці нової Конституції України (в ред. від 27 травня 1993 р.) // Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під заг. ред. С. Головатого. — К.: Право. УПФ, 1995. — Кн. I: Документи, коментарі, статті. — С. 195–264.
132. Копейчиков В. В. Механизм советского государства. — М.: Юрид. лит., 1968. — 215 с.
133. Копейчиков В. В. Народовластие и личность. — К.: Україна, 1991. — 280 с.
134. Копейчиков В. В. Права человека: мифы и реальность. — К.: Вища шк., 1987. — 87 с.
135. Королько В. Г. Паблик рілейшнз. Наукові основи, методика, практика: Підручник. — К.: Вид. дім «Скарби», 2001. — 400 с.
136. Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии. — М.: Наука, 1964. — 190 с.
137. Кривенко Л. Т. Право громадян України брати участь у всеукраїнському референдумі: теоретичні та конституційні проблеми // Акт. проблеми формування правової держави в Україні. До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод: Матер. міжнар. наук.-практ. конф.: У 2 ч. — Х.: НЮАУ, 2000. — Ч.1. — С. 170–175.
138. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2003 р. № 2341-III // Від. Верхов. Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.
139. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. № 1001-V // Від. Верхов. Ради України. — 1961. — № 2. — Ст. 15.
140. Кузьменко Б. Правління права, політична демократія, громадянське суспільство: перспективи інтегративної ідеології // Право України. — 1999. — № 11. — С. 20–23.
141. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. — М.: Наука, 1987. — 294 с.

142. Курильски-Ожвэн Ш. Правовое государство и гражданин: сравнительный анализ индивидуальных представлений во Франции, России и Венгрии // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 1997. — № 3/4. — С. 43–49.
143. Кучинский В. А. Личность, свобода, право. — М.: Юрид. лит., 1978. — 207 с.
144. Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Права і свободи людини та громадянина: Навч. посібник. — Х.: Факт, 2001. — 440 с.
145. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М.: Юрид. лит., 1988. — 320 с.
146. Лебедев В. А. Конституционные юридические гарантии социалистической законности: Автореф. дис... канд. юрид. наук / МГУ им. М. В. Ломоносова. — М., 1983. — 23 с.
147. Лебедев П. Н. Очерки теории социального управления. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. — 144 с.
148. Лепешкин А. И. Курс советского государственного права: В 2 т. — М.: Госюриздат, 1961. — Т. 1. — 559 с.
149. Лепешкин А. И. Правовое положение советских граждан. М.: Мысль, 1966. — 56 с.
150. Летнянчин Л. І. До питання про механізм реалізації конституційних обов'язків людини і громадянина в Україні // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2001. — Вип. 46. — С. 44–48.
151. Летнянчин Л. І. Конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України. — Х., 2002. — 20 с.
152. Лисенков С. Л., Таранов А. П. Гарантії прав та свобод людини і громадянина // Юридична енциклопедія: В 6 т. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т.1. — С. 555.
153. Личность, общество, государство / Отв. ред. В. Ф. Коток, В. С. Тадевосян. — М.: Наука, 1966. — 248 с.
154. Логинов П. Краткий повторительный курс русского государственного права, применительно к программе для испытаний в комиссии юридической: Учебник. — Казань: Типогр. Н. А. Ильяшенко, 1890. — 188 с.
155. Лукашева Е. А. Право, мораль, личность / Отв. ред. В. М. Чхиквадзе. — М.: Наука, 1986. — 262 с.
156. Лукашева Е. А. Социалистическое право и личность. — М.: Наука, 1987. — 155 с.
157. Лукашук И. И. Механизм международно-правового регулирования: Учеб. пособие. — К.: Вища шк. Изд-во при Киев. ун-те, 1980. — 168 с.

158. Лунь З. І. Правова охорона Конституції України: Автореф. дис... канд. юрид. наук / ІДП ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2003. — 16 с.
159. Лысенков С. Л. Гарантии прав и свобод личности в советском обществе: Автореф. дис... канд. юрид. наук / ИГПАН Украинской ССР. — К., 1976. — 23 с.
160. Лысенков С. Л. Права и свободы личности: реальные и фиктивные. — К.: О-во «Знание» УССР, 1986. — 48 с.
161. Люблинский П. И. Конституционная или административная гарантия? — Ярославль: Типография Губернского Правления, 1913. — 116 с.
162. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с франц. — М.: Изд. группа «Прогресс» — «Универс», 1993. — 384 с.
163. Мазаев В. Д. Реализация конституционных норм: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Саратов. юрид. ин-т. — Саратов. — 1982. — 16 с.
164. Маляренко В. Т. Про участь народу у здійсненні правосуддя // Правова держава: Щорічник наук. праць ІДП ім. В. М. Корецького НАН України. — К.: Вид. дім «Юридична книга», 2002. — Вип. 13. — С. 290–302.
165. Масленникова С. В. Право граждан на представительство в системе конституционных прав: вопросы теории // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. 11: Право. — 2000. — № 6. — С. 95–108.
166. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. — 292 с.
167. Матузов Н. И. Общерегулятивные отношения и их специфика // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 498–510.
168. Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. — М.: ГУ ВШЭ, 2002. — 512 с.
169. Международная защита прав человека: Документы и комментарии / Сост. и авт. коммент. М. В. Буроменский. — Х.: Синтекс, 1998. — 298 с.
170. Международное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. / Отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. — 592 с.
171. Мироненко О. М. Історія Конституції України. — К.: Ін Юре, 1997. — 60 с.
172. Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пособие. — М.: Юристъ, 1999. — 352 с.
173. Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Сов. гос-во и право. — 1963. — № 8. — С. 24–33.

174. Мурашин А. Г. Непосредственная демократия в социалистическом обществе: функции и механизм действия: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Киев. гос. ун-т им. Т. Г. Шевченко. — К., 1985. — 17 с.
175. Мурашин А. Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. — К.: Вища школа, 1989. — 199 с.
176. Мурашин О. Акти прямого народовладдя у механізмі правового регулювання // Право України. — 2000. — № 9. — С. 18–20.
177. Мучник А. Г. Комментарий к Конституции Украины. — К.: Парлам. изд-во, 2000. — Кн. 1. — 254 с.
178. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. — М.: Юрид. лит., 1991. — 160 с.
179. Народ в реформу пока не вписывается // Зеркало недели. — 2003. — 18 апреля.
180. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України: У 2 ч. / Під заг. ред. М. О. Потебенька, В. Г. Гончаренка. — К.: Форум, 2001. — Ч. 2: Особлива частина. — 942 с.
181. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Лазарев. — 2-е изд., доп. и перераб. — М.: Спарк, 2001. — 670 с.
182. Нестеренко А. В. Демократия: проблема субъекта // Общественные науки и современность. — 2002. — № 4. — С. 49–54.
183. Новий тлумачний словник української мови: У 4 т. / Укладачі: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. — К.: Аконті, 2000. — Т.3. — 927 с.
184. Новоселов В. И. Участие граждан в управлении государственными и общественными делами. — М.: Знание, 1985. — 64 с.
185. Оболюнский А. В. Социально-психологический аспект участия граждан в политике и управлении // Сов. гос-во и право. — 1989. — №9. — С.19–26.
186. Оболюнский А. В. Человек и государственное управление. — М.: Наука, 1987. — 254 с.
187. Общественно-политическая активность трудящихся (Проблемы методологии, методики и техники социологического исследования) / Отв. ред. Л. Н. Коган. — Свердловск: Уральский филиал АН СССР, 1970. — 232 с.
188. Орзіх М. П. Судова влада в механізмі захисту прав людини: доктрина і практика // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць / Голов. ред. С. В. Ківалов. — Одеса: Юрид. літ., 2002. — Вип. 13-14. — С. 70–82.

189. Основи демократії: Навч. посібник / За заг. ред. А. Колодій. — К.: Ай Бі, 2002. — 684 с.
190. Основин В. С. Основы науки социального управления. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1971. — 260 с.
191. Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт. вид. / Редкол.: М. М. Рябець (голова) та ін. — К.: Центр. вибор. ком., 1998. — Ч.1. — 616 с.
192. Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений). — М.: Наука, 1974. — 246 с.
193. Пашков М., Чалий В. Неурядові аналітичні центри: пропонування на тлі відкладеного попиту // Дзеркало тижня. — 2004. — 16 січня.
194. Пертцик В. А., Шмайлова Л. П. Реализация конституционных норм // Сов. гос. и право. — 1979. — № 5. — С. 3–10.
195. Петришин А. В. Право граждан на участие в управлении государством в системе институтов демократии // Проблемы провадження правових реформ в Україні: Зб. наук. праць НЮАУ. — Х., 1996. — С. 7–11.
196. Пехов В. Н. Деятельность милиции в механизме реализации прав и свобод граждан: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Одесский гос. ун-т. — Одесса. — 1992. — 20 с.
197. Погорілко В. Основні засади теорії безпосередньої демократії // Право України. — 2001. — № 8. — С. 26–32.
198. Погорілко В. Ф. Гарантії конституційні // Юридична енциклопедія: В 6 т. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т.1. — С. 554–555.
199. Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. — К.: Ін Юре, 1997. — 52 с.
200. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність. — К.: ІДП НАН України, 2000. — 248 с.
201. Политология для юристов: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М.: Юристъ, 2002. — 774 с.
202. Политология: Учебник / Под ред. М. А. Василика. — М.: Юристъ, 2001. — 592 с.
203. Политология: Учеб. пособие / Сост. и ред. Н. И. Сазонова. — Х.: Фолио, 2001. — 831 с.
204. Політичні партії в Україні: Інформ.-довід. вид. — К.: Центр. вибор. ком., 2001. — С. 9–20.
205. Політичні партії та місцеві вибори / За заг. ред. В. М. Кампо. — К.: Вид. дім «Юрид. книга», 2001. — 52 с.
206. Права личности в социалистическом обществе / Отв. ред. В. Н. Кудрявцев, М. С. Строгович. — М.: Наука, 1981. — 272 с.
207. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Под общ. ред. Е. А. Лукашевой. — М.: НОРМА, 2002. — 448 с.

208. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е. А. Лукашева. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. — 573 с.
209. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву (По матер. «круглого стола») / Подгот. Л. А. Морозова // Гос. и право. — 1998. — № 7. — С. 20–42.
210. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2004. — № 30–31. — Ст. 382.
211. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 18 жовтня 2001 р. № 2766-III // Від. Верхов. Ради України. — 2001. — № 51-52. — Ст. 265.
212. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25 березня 2004 р. № 1665-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2004. — № 27-28. — Ст. 366.
213. Про вибори народних депутатів України: проект Закону України від 29 січня 2004 р., № 4285-4, ініціатори внесення — народні депутати України: Рудьковський М. М., Ключковський Ю. Б., Олуйко В. М., Пономаренко Г. Г. // <http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=17024&pf35401=46433>
214. Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р. № 474-XIV в ред. Закону від 18 березня 2004 р. № 1630-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2004. — № 20–21. — Ст. 291.
215. Про відповідальність за порушення встановленого порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 3 серпня 1988 р. № 6347-XI // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1988. — № 33. — Ст. 808.
216. Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»: Закон України від 7 липня 2005 р. № 2777-IV // Урядовий кур'єр. — 2005. — 19 серпня.
217. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-15 // Від. Верхов. Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
218. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII // Від. Верховн. Ради України. — 1991. — № 33. — Ст. 443.
219. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Від. Верхов. Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
220. Про дію міжнародних договорів на території України: Закон України від 10 грудня 1991 р. № 1953-XII // Від. Верхов. Ради України. — 1992. — № 10. — Ст. 137.

221. Про забезпечення додержання конституційних прав громадян на участь у зборах, мітингах, походах, демонстраціях та виконання Закону України «Про статус народного депутата України»: Постанова Верховної Ради України від 18 листопада 2003 р. № 1241-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2004. — № 10. — Ст. 128.
222. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-XII // Від. Верхов. Ради України. — 1994. — № 6. — Ст. 30.
223. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Від. Верхов. Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
224. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Від. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
225. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-XII // Від. Верхов. Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.
226. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III // Від. Верхов. Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118.
227. Про правонаступництво України: Закон України від 12 вересня 1991 р. № 1543-XII // Від. Верхов. Ради України. — 1991. — № 46. — Ст. 617.
228. Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31 жовтня 1995 р. № 398/95-ВР // Від. Верхов. Ради України. — 1995. — № 38. — Ст. 287.
229. Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР // Від. Верхов. Ради України. — 1997. — № 40. — Ст. 263.
230. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10 листопада 1994 р. № 237/94-ВР // Від. Верхов. Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 415.
231. Про статус суддів: Закон України від 15 грудня 1992 р. № 2862-XII // Від. Верхов. Ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 56.
232. Про судоустрій України: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3018-III // Від. Верхов. Ради України. — 2002. — № 27–28. — Ст. 180.
233. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 р. № 1932-IV // Від. Верхов. Ради України. — 2004. — № 36. — Ст. 448.

234. Пустовіт Ж. Поняття соціальних гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні // Право України. — 2000. — № 3. — С. 28-30.
235. Пшизова С.Н. Политические последствия технологического обновления избирательного процесса // Вест. МГУ. — Сер. 18: Социология и политология. — 1998. — № 4. — С. 71-77.
236. Рабінович П. М. Конституційні права людини в Україні: юридичні проблеми реалізації // Правова держава: Щорічник наук. праць. — Вип. 9. — К.: Ін Юре, 1998. — С. 1-16.
237. Рабінович П. М., Панкевич І. М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти): Праці Львів. лаборат. прав людини і гр-на НДІ держ. будівництва та місцев. самоврядування АПрН України / Редкол.: П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін. — Серія І. Дослідження і реферати. — Львів: Астрон, 2001. — Вип. 3. — 108 с.
238. Раздымалина Н. И. Механизм реализации гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Акад. МВД СССР. — М., 1991. — 26 с.
239. Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / Отв. ред. Е. А. Лукашева. — М.: Наука, 1983. — 264 с.
240. Речицкий В. В. Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами: Дис... канд. юрид. наук. — Х., 1982. — 211 с.
241. Речицкий В. В. Политическая активность. Конституционные аспекты. — К.: Сфера, 1999. — 496 с.
242. Решетов Ю. С. Механизм правореализации в условиях развитого социализма. — Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1980. — 168 с.
243. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Реквєнєвє проти Угорщини» вїд 20 травня 1999 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рїшення. Коментарї. — 2002. — № 2 (14). — С. 17-43.
244. Рїшення Європейського суду з прав людини у справї «Стїл та їншї проти Сполученого Королївства» вїд 23 вересня 1998 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рїшення. Коментарї. — 2002. — № 3 (15). — С. 165-198.
245. Рїшення Конституційного Суду України у справї за конституційним поданням Мїнїстерства внутрїшнїх справ України щодо офїційного тлумачення положення частини першої статтї 39 Конституції України про завчасне сповїщення органїв виконавчої влади чи органїв місцевого самоврядування про проведення зборїв, мїтингїв, походїв ї демонстрацій (справа щодо завчасного сповїщення про мирнї зїбрання) вїд 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 // Офїційний вїсник України. — 2003. — № 28. — Ст. 1379.

246. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 23. — С. 93.
247. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 30. — Ст. 1285.
248. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 63 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про виборчу заставу) від 30 січня 2002 р. № 2-рп/2002 // Вісн. Конституц. Суду України. — 2002. — № 1. — С. 14.
249. Роль та місце засобів масової інформації у виборчому процесі: Зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації). — К.: Центр. вибор. ком., 2000. — С. 8–25.
250. Ростовщиков И. В., Ростовщикова О. В. О юридических гарантиях прав и свобод человека // Рос. юрид. журн. — 2000. — № 4. — С. 26–33.
251. Руднев В. Оправдан ли отказ от участия народных заседателей в отправлении правосудия? // Рос. юстиция. — 2003. — № 8. — С. 9–10.
252. Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий, принятые Европейской комиссией «За демократию через право» 10–11 декабря 1999 г., Венеция // Совет Европы и Россия. — 2001. — № 1. — С. 42–45.
253. Русанова І. О. Проблеми організації суду присяжних в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України. — Х., 2003. — 20 с.
254. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права: Учеб. пособие / Рук. авт. кол. Н. И. Панов. — Х., 1993. — 165 с.
255. Рыбкина М. В. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина в России и гарантии их реализации: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Санкт-Петербург. ун-т МВД России. — СПб., 2000. — 20 с.

256. Савчин М. Конституційний Суд України у механізмі гарантування прав і свобод людини // *Право України*. — 1999. — № 4. — С. 35–38.
257. Саидов А. Х. *Международное право прав человека: Учеб. пособие* / Отв. ред. Б. Н.Топорнин. — М.: Академич. прав. ун-т при ИГП РАН, 2002. — 198 с.
258. Сафаров Р. А. *Институт референдума в условиях общенародного государства* // *Сов. гос-во и право*. — 1963. — № 6. — С. 15–25.
259. Саханенко С. *Модернізаційні процеси та феномен політичного управління* // *Вісн. УАДУ при Президенті України*. — 2002. — №1. — С. 261–271.
260. Семенов В. С., Прагнюк О. Я. *Міжнародно-правові аспекти Конституції України*. — К.: Ін Юре, 1997. — 32 с.
261. Скібіна О. О. *Вибори як основоположна форма участі громадян України в політичному процесі* // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб.* / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2003. — Вип. 61. — С. 28–33.
262. Скібіна О. О. *Виборче законодавство України та передвиборна агітація: шляхи вдосконалення* // *Нове законодавство України та питання його застосування: Тези доп. та наук. повідом. учасників наук. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 26–27 грудня 2003 р.)* / За ред. М. І. Панова. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2004. — С. 25–28.
263. Скібіна О. О. *Громадянин як суб'єкт конституційного права на участь в управлінні державними справами* // *Особистість в умовах сучасних політичних відносин: Зб. наук. статей (за матер. XIV Харківських політологічних читань)*. — Х.: Право, 2003. — С. 167–169.
264. Скібіна О. О. *Конституційний механізм реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами* // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб.* / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2004. — Вип. 66. — С. 158–163.
265. Скібіна О. О. *Конституційні гарантії права громадян України на участь в управлінні державними справами* // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб.* / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2004. — Вип. 65. — С. 31–36.
266. Скібіна О. О. *Конституційні гарантії участі громадян України в управлінні державою* // *Актуальні проблеми правознавства (До 200-річчя НЮАУ ім. Ярослава Мудрого): Тези доп. та наук. повідом. учасників наук. конф. молодих учених та здобувачів* / За ред. М. І. Панова. — Х.: НЮАУ, 2004. — С. 23–25.

267. Скібіна О. О. Політичні права молоді в аспекті безпосереднього народовладдя // Конституція України — гарант розвитку творчих здібностей молоді: Матер. «круглого столу» 27 червня 2002 р. — Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2002. — С. 23–25.
268. Скібіна О. О. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект // Вісник Нац. універ. внутрі. справ. — Х., 2003. — Вип. 22. — С. 310–314.
269. Скібіна О. О. Правові засади участі громадян в управлінні державними справами // Проблеми розвитку юридичної науки у новому столітті (До Міжнародного дня науки за мир і розвиток): Тези наук. доп. та повідом. учасників наук. конф. молодих учених (м. Харків, 25–26 грудня 2002 р.) / За ред. М. І. Панова. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2003. — С. 10–12.
270. Скібіна О. Розвиток ідеї участі громадян України в управлінні державними справами // Вісник Академії правових наук України. — 2003. — № 4 (35). — С. 299–306.
271. Скомороха В. Є. Захист прав і свобод людини: практика Конституційного Суду України і європейський досвід // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць / Голов. ред. С. В. Ківалов. — Одеса: Юрид. літ., 2002. — Вип. 13–14. — С. 18–28.
272. Словська І. Механізм захисту прав людини — основоположний принцип сучасного українського конституціоналізму // Право України. — 2001. — № 9. — С. 15–17.
273. Смирнова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України // Право України. — 1998. — № 5. — С. 21–24.
274. Социальная активность личности в условиях развитого социализма / В. И. Куценко, Б. А. Рутковский, Н. И. Михальченко, И. В. Бойченко, Д. И. Выдрин и др. / Отв. ред. В. И. Куценко. — К.: Наук. думка, 1983. — 343 с.
275. Сочетание государственных и общественных начал в управлении обществом: Сб. статей / Под ред. П. С. Черемных. — М.: Мысль, 1965. — 222 с.
276. Сравнительное конституционное право / Авт. кол.: В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин, М. А. Никифорова и др.; Редкол.: В. Е. Чиркин (отв. ред.) и др. — М.: Манускрипт, 1996. — 728 с.
277. Сравнительное конституционное право: Учеб. пособие / Авт. кол.: Б. Н. Топорнин, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др. / Отв. ред. В. Е. Чиркин. — М.: Междунар. отношения, 2002. — 448 с.
278. Ставнійчук М. І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К.: Факт, 2001. — 156 с.

279. Степаненко В. Влада і незалежний громадський контроль. Щодо проблем демократичного процесу в Україні // Віче. — 2000. — № 6. — С. 8-20.
280. Степанов И. М. Конституция и политика. — М.: Наука, 1984. — 173 с.
281. Стумбина Э. Я., Кузнецов А. В., Эглитис В. В. Механизм реализации конституции (Государственно-правовой аспект) / Под ред. Э. Я. Стумбиной. — Рига: Зинатне, 1984. — 182 с.
282. Тацій В. Я., Тодыка Ю. Н. Всеобщая декларация прав человека и проблемы становления конституционализма в Украине // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. — Вип. 36. — С. 3-12.
283. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — 672 с.
284. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. — 616 с.
285. Тепляшин И. В. Становление российской правовой государственности и правовая активность граждан // Журнал рос. права. — 2002. — № 1. — С. 37-42.
286. Тertiшник В. Суд присяжных: суть ідеї, історичний досвід, перспективи становлення та актуальні проблеми сьогодення // Юридична Україна. — 2003. — № 8. — С. 15-19.
287. Тимченко Л. Д. Международное право: Учебник. — Х.: Консум, 1999. — 528 с.
288. Тиунов О. И. Международно-правовые стандарты прав человека: развитие и характерные черты // Рос. юрид. журн. — 2001. — № 4. — С. 41-49.
289. Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе. — М.: Юрид. лит., 1968. — 199 с.
290. Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. — М.: Наука, 1978. — 336 с.
291. Тихомиров Ю. А. Право и социальное управление в развитом социалистическом обществе: Лекция. — М.: Мысль, 1978. — 64 с.
292. Тихомиров Ю. А. Проблемы активизации политических институтов // Сов. гос-во и право. — 1986. — № 6. — С. 14-21.
293. Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник. — М.: БЕК, 1995. — 496 с.
294. Тихомиров Ю. А. Социализм и политическая деятельность. — М.: Сов. Россия, 1984. — 176 с.
295. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). — М.: Мысль, 1984. — 223 с.

296. Тодика О. Ю. Верховенство влади народу в умовах становлення правової державності // *Юридична Україна*. — 2004. — № 5. — С. 23–27.
297. Тодика О. Ю. Взаємодія інститутів громадянського суспільства і держави і соціальне партнерство // *Соціально-політичні протиріччя та проблеми соціального партнерства: Зб. наук. тез (за матер. XVI Харк. політолог. читань)*. — Х.: НЮАУ, 2005. — С. 141–143.
298. Тодика О. Ю. Вибори до парламентів країн СНД (Порівняльно-правовий аспект). — Х.: Факт, 2003. — 147 с.
299. Тодика О. Ю. Конституційна реформа в Україні в аспекті народовладдя і розвитку правової системи // *Вісник АПрН України*. — 2004. — № 1 (36). — С. 27–37.
300. Тодика О. Ю. Народовладдя і виборчі правовідносини: теоретико-методологічні питання // *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Зб. наук. праць*. — Донецьк. — 2004. — № 2. — С. 18–28.
301. Тодика О. Ю. Проблема зловживання громадянами своїми правами та свободами в аспекті становлення народовладдя // *Підприємництво, господарство і право*. — 2004. — № 6. — С. 87–90.
302. Тодика О. Ю. Проблеми здійснення народовладдя в умовах глобалізації // *Держава і право: Зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки*. — К.: ІДП НАН України, 2004. — Вип. 26. — С. 142–155.
303. Тодика О. Ю. Проблеми правової політики у сфері забезпечення народовладдя // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. — 2005. — № 4 (42). — С. 5–14.
304. Тодика О. Ю. Становлення сучасного конституціоналізму в Україні в аспекті реалізації народовладдя і забезпечення прав людини // *Наук. вісн. Чернівецьк. ун-ту. Правознавство*. — Чернівці: Рута, 2003. — Вип. 200. — С. 19–23.
305. Тодика О. Ю. Тенденції розвитку виборчого законодавства України і проблеми здійснення народовладдя // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій*. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2005. — Вип. 76. — С. 16–23.
306. Тодика О. Ю. Теоретико-методологічні питання проведення конституційної реформи в аспекті реалізації принципу народовладдя і поділу влад // *Наук. вісник Львів. юрид. ф-ту ЛНУ*. — 2004. — № 2. — С. 60–72.
307. Тодика Ю. М. Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина // *Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського*. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 117–174.
308. Тодика Ю. М., Марцеляк О. В. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забез-

- печення основних прав громадян. — Х.: Лібра, 1998. — 107 с.
309. Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: Учеб. пособие. — Х.: Фолио — Райдер, 1998. — 292 с.
310. Тодыка Ю. Н. Конституционные основы формирования правовой культуры. — Х.: Райдер, 2001. — 160 с.
311. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Х.: Факт, 2000. — 608 с.
312. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. — Х.: Факт, 1999. — 320 с.
313. Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. — К.: Ін Юре, 2004. — 368 с.
314. Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект. — Х.: Факт, 1998. — 176 с.
315. Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. — Х.: Факт, 1998. — 160 с.
316. Топишко А. Политическое участие как феномен общественной жизни // Политика и время. — 1991. — № 5. — С. 23–27.
317. У центрі уваги — права громадян // Уряд. кур'єр. — 2005. — 20 квітня.
318. Украинские студенты ощущают изменения к лучшему // <http://www.podrobnosti.ua/podrobnosti/2004/04/27/116924.html>
319. Україна. Вибори-98: Досвід. Проблеми. Перспективи: Зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації) / Гол. ред. М. М. Рябець. — К.: Центр. вибор. ком., 1999. — 231 с.
320. Устименко С. В. Избирательный процесс в России: тенденции и противоречия // Вестник Моск. ун-та. — Сер. 18: Социология и политология. — 1998. — № 4. — С. 36–43.
321. Фарбер И. Е., Ржевский В. А. Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1. — Саратов: Приволж. книжн. изд-во, 1967. — 319 с.
322. Фарбер И. Е. Свобода и права человека в советском государстве. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. — 188 с.
323. Федоркин Н. С. Теория и практика избирательных кампаний в современной России: состояние и тенденции развития // Вестн. МГУ. — Сер. 18: Социология и политология. — 1998. — № 4. — С. 27–33.
324. Хазов Е. Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России: Дис... канд. юрид. наук. — М., 1997. — 209 с.

325. Ханай Г. Социалистическое право и личность: Пер. с нем. — М.: Прогресс, 1971. — 335 с.
326. Ханов Г. Г. Скандалы и компромат (использование контрпропаганды в современных политических кампаниях) // Вестник МГУ. — Сер. 18: Социология и политология. — 1998. — № 4. — С. 105–110.
327. Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под ред. С. Ю. Кашкина. — М.: Юриспруденция, 2001. — 208 с.
328. Цвик М. В. Законы создает народ. Об участии масс в законодательной деятельности СССР. — Сталино: Донбасс, 1961. — 68 с.
329. Цвик М. В. Теория социалистической демократии (Государственно-правовые аспекты). — К.: Вища шк., 1986. — 159 с.
330. Цвік М. В. Форми безпосередньої демократії // Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К.: Укр. центр правн. студій, 1999. — С. 148–173.
331. Центральна виборча комісія України. Вибори Президента України 2004 р. Хід голосування по регіонах України // http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/WP063?pt00_t001f01=500&PT001F01=502
332. Честнов И. Л. Универсальны ли права человека? (Полемические размышления о Всеобщей декларации прав человека) // Правоведение. — 1999. — № 1. — С. 73–82.
333. Чиркин В. Е. Индивид и общество: коллективные конституционные права. Эссе // Право и политика. — 2001. — № 4. — С. 90–93.
334. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. — М.: Юристъ, 2001. — 622 с.
335. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки: Учебник. — М.: Типолитография Т-ва И. Н. Кушнеров и К., 1894. — Ч. 1: Общее государственное право. — 481 с.
336. Чуб О. О. Інституційні гарантії політичних прав громадян України // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2005. — Вип. 76. — С. 24–29.
337. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України. — Х., 2004. — 20 с.
338. Чуб О. О. Роль інститутів громадянського суспільства в забезпеченні політичних прав громадян України // Соціально-політичні протиріччя та проблеми соціального партнерства:

- Зб. наук. тез (за матер. XVI Харківських політологічних читань). — Х.: НЮАУ, 2005. — С. 155-157.
339. Чудаков М. Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной (прямой) демократии в СССР: Дис... канд. юрид. наук. — Минск, 1982. — 218 с.
340. Чутливий індикатор стану суспільства // Уряд. кур'єр. — 2005. — 10 березня.
341. Чхиквадзе В. М. Гарантировано Конституцией: Беседы о Конституции СССР. — М.: Мол. гвардия, 1980. — 206 с.
342. Чхиквадзе В. М. Советское государство и личность. — М.: Юрид. лит., 1978. — 104 с.
343. Шабалин В. А. Методологические вопросы правоведения (В связи с теорией и практикой социалистического управления). — Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1972. — 226 с.
344. Шахназаров Г. Х. Социалистическая демократия. Некоторые вопросы теории. — М.: Политиздат, 1972. — 192 с.
345. Шахов И. Б. Социальный контроль в правовом государстве // Проблемы законности: Респ. межведом. науч. сб. — Х., 1995. — Вып. 29. — С. 8-13.
346. Шевцов В. С. Права человека и государство в Российской Федерации. — М.: Профобразование, 2002. — 438 с.
347. Шевцов В. С. Советское государство и личность. — М.: Сов. Россия, 1978. — 160 с.
348. Шемшученко Ю. С. Контрольний механізм забезпечення прав людини в Україні // Акад. юрид. думка. — К.: Ін Юре, 1998. — С. 401-412.
349. Шилов А. А. Государственные гарантии обеспечения личных прав и свобод граждан в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Рос. гос. торгово-экономич. ун-т. — М., 2003. — 25 с.
350. Щebetун І. С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України. — Х., 2002. — 17 с.
351. Юзікова Н. С. Суд присяжних в Україні, Росії та США у контексті демократичних засад правосуддя (порівняльний аналіз) // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи: Матер. наук.-практ. конфер., 18-19 квітня 2002 р., м. Харків / Редкол.: В. В. Сташис (голов. ред.) та ін. — К., Х.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 116-119.
352. Юзьков Л. Проект нової Конституції України (в ред. від 1 липня 1992 р.), винесений на всенародне обговорення // Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під заг. ред. С. Головатого. — К.: Право. УПФ, 1995. — Кн. I: Документи, коментарі, статті. — С. 13-22.
353. Юридические гарантии прав личности в Российской Федерации (По материалам «круглого стола») / Подгот. Р. А. Ка-

ламкарян // Государство и право. — 2000. — № 11. — С. 95–107.

354. Явич Л. С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. — М.: Госюриздат, 1961. — 172 с.
355. Яворский В. Д. Принцип народовластия и абсентеизм // Проблемы законности: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — Вип. 52. — С.63–69.
356. Якименко Ю. Гражданская активность в Украине: обречены ли мы иметь то, что имеем? // Зеркало недели. — 2002. — 26 октября.
357. Ямпольская Ц. А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права / Отв. ред. В. Ф. Коток. — М.: АН СССР, 1959. — С. 145–226.
358. Bartolini S., Mair P. Identity, competition and electoral availability. The stabilization of European electorates 1885–1985. — NY, Port Chester, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press, 1990. — 364 p.
359. 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. — 270 p.
360. International Foundation for Electoral Systems: Introduction to Programs and Activities. — Washington, 1993. — 26 p.
361. Janda K., Berry J. M., Goldman J. The challenge of democracy: government in America. — Boston: Houghton Mifflin Company, 1989. — 822 p.
362. Manheim J. B. Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy: The Evolution of Influence. — New York: Oxford University Press, 1994. — 210 p.
363. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation 1180 (1992) on citizens' participation in politics. Text adopted by the Assembly on 7 February 1992 (26th Sitting) // <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta92/EREC1180.htm>
364. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1121 (1997) on instruments of citizen participation in representative democracy. Text adopted by the Assembly on 22 April 1997 (11th Sitting) // <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta97/ERES1121.htm>
365. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1154 (1998) Democratic functioning of national parliaments. Text adopted by the Assembly on 20 April 1998 (9th Sitting) //

<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta98/ERES1154.htm>

366. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 980 (1992) on citizens' participation in politics. Text adopted by the Assembly on 7 February 1992 (26th Sitting) // <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta92/ERES980.htm>
367. Parliamentary Assembly. Opinion No. 232 (2001). Draft recommendation of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 8 November 2001 // <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta01/EOPI232.htm>
368. Politics and Government / By A. N. Dragnich, L. S. Graham, J. Rasmussen, T. Tsurutani. — Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1987. — 228 p.
369. Politics: Canada / By P. W. Fox, G. White. — Toronto: McGraw-Hill Ryerson Limited, 1991. — 573 p.

ЗМІСТ

Вступ 3

РОЗДІЛ 1

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА
УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ
СПРАВАМИ..... 8**

§ 1. Історико-правові передумови конституційної
регламентації прав і свобод громадян України
в політико-правовій сфері 8

§ 2. Поняття участі громадян в управлінні
державними справами: конституційно-
правовий аспект29

§ 3. Конституційно-правове регулювання
участі громадян України в управлінні
державними справами в умовах формування
правової державності.....49

§ 4. Міжнародно-правові стандарти права
громадян на участь в управлінні державними
справами та досвід їх втілення в конституціях
зарубіжних країн.....71

РОЗДІЛ 2

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ
ТА ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА
ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА УЧАСТЬ
В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ
СПРАВАМИ.....91**

§ 1. Поняття і структура конституційно-
правового механізму реалізації права
громадян України на участь в
управлінні державними справами91

§ 2. Форми реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами	120
§ 3. Вибори та референдуми як основоположні форми участі громадян України в політичному процесі	142
Місце виборів і референдумів у системі форм народовладдя	143
Вибори як основоположна форма участі громадян України в управлінні державними справами	148
Форми участі громадян України у виборчому процесі	151
Роль політичних партій у виборчому процесі	161
Значення інформаційного забезпечення виборів	162
Проблема обрання оптимальної виборчої системи для України	165
Референдум як форма безпосереднього вираження волі народу	169
§ 4. Поняття і система конституційно-правових гарантій права громадян України на участь в управлінні державними справами	174
Висновки	196
Список літератури.....	203

84x108/32. 15.09.2005.
9,8. 12,5.
200

1784 14.05.2004 .

61022, -22, 7, « 31. »
./ (057) 719-48-78.
: e-mail: odissey@uaic.net
: e-mail: odissey_trade@uaic.net

. 8 (0572) 58-35-98