

М. А. Гурік,
здобувач кафедри державної служби та кадрової політики,
Національна академія державного управління при Президенті України

МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ОПТИМІЗАЦІЇ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

М. Guruk,
Researcher of the Department of Civil Service and Personnel Policy,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

MECHANISMS OF CITIZENS' PARTICIPATION IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC
ADMINISTRATION AND WAYS OF THEIR OPTIMIZATION: THEORETICAL AND PRACTICAL
PROBLEMS

Стаття присвячена актуальним проблемам теорії та практики оптимізації механізмів державного управління в умовах сьогодення. Визначається роль та місце права громадян на участь в управлінні державними справами в системі інших конституційних прав людини.

Здійснюється акцент на демократичному характері участі громадян в управлінні державними справами і виявляється її співвідношення з різними типами демократії — безпосередньої, представницької та учасницької.

Характеризуються законодавчі та організаційно-правові механізми забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, обґрунтовуються пропозиції щодо їх оптимізації.

This article deals with topical problems of the theory and practice of public administration optimization mechanisms in today's conditions. It identifies the role of the right of citizens to participate in public affairs management in the system of other constitutional rights. Article emphasizes democratic nature of the participation of citizens in public affairs management and identifies its correlation with different types of democracy — direct, representative and participatory. Article also characterizes legal and organizational mechanisms ensuring the participation of citizens in public affairs management and justifies proposals for their optimization.

Ключові слова: державне управління, демократія, участь у державному управлінні, право громадян на участь у державному управлінні, механізм участі громадян у державному управлінні.

Key words: public administration, democracy, participation in public administration, right of citizens to participate in public administration, mechanisms of citizens' participation in public administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Основний Закон проголошує Україну демократичною правовою державою, в якій конституційний лад ґрунтується на визнанні народу джерелом влади. Цей принцип є наріжним для всіх сфер суспільного та державного життя. Важливу роль він справляє й на сферу державного управління. Адже сучасне державне управління складно уявити поза виміром демократії та верховенства права.

Разом із тим, демократія на сьогодні є не лише універсальною цивілізаційною цінністю, а й дієвим правовим інструментом для здійснення публічної влади та державного управління в більшості держав світу. У першу чергу, це стосується держав Європи, США, Австралії, Канади, Японії. Не є винятком із цього переліку й Україна, яка переконливо демонструє свою відданість європейським цінностям.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР

Очевидно, можна погодитися з тими українськими вченими, які вважають, що генезис демократії в ХХІ столітті вийшов за межі дихотомічної моделі демократії "пряме народовладдя — представницька демократія".

Право на участь в управлінні державними справами здебільшого розглядається українськими вченими (Ю. Бакаєв, В. Бакуменко, Ю. Битяк, С. Борисевич, Д. Дзвінчук, В. Князев, А. Кривенко, Н. Мельтохова, В. Нестерович, С. Овчаренко, М. Орзіх, П. Петровський, В. Погорілко, О. Руденко, М. Ставнійчук, Ю. Сурмін, Ю. Тодика, О. Тодика, В. Федоренко, М. Цвік, В. Яворський; російськими дослідниками С. Алексєєв, М. Баглай, Н. Варламова, А. Ковлер, К. Козлова, С. Кондратьєв, О. Кутафін, О. Лукашева, М. Матузов, О. Червякова, В. Чиркін, С. Штурхецький і ін.) фрагментарно, в контексті досліджень проблем безпосередньої демократії, політичних прав громадян у цілому або наукових проблем, пов'язаних із виборами, референдумами, місцевим самоврядуванням, державним управлінням, державною службою тощо.

Зокрема В.А. Федоренко стверджує, що сутність і зміст чинної Конституції України щодо форм реалізації народовладдя дозволяє на сьогодні виокремити щонайменше три типи демократії: 1) безпосередня демократія, представлена насамперед виборами, референдумами і народною законодавчою ініціативою etc; 2) представницька демократія, зміст якої полягає в формуванні та діяльності представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування та Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 3) учасницька демократія ("демократія участі"), що передбачає активну участь наро-

ду, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, здійсненні місцевого самоврядування та публічної влади в АР Крим шляхом проведення громадських експертиз, консультацій з громадськістю, створення громадських рад при органах державної виконавчої влади усіх рівнів тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Викремлення трьох конституційних типів народовладдя (як це зазначає у свої працях В.Л. Федоренко), не зважаючи на новизну і практичну цінність запропонованого теоретико-методологічного підходу, не дає вичерпної відповіді щодо природи механізмів участі громадян в управлінні державними справами.

Адже, цілком очевидно, що участь громадян в управлінні державними справами не можна ототожнювати лише з "учасницькою демократією". Можна припустити, що участь в державному управлінні прямо чи опосередковано здійснюється через всі форми народовладдя — безпосередню, представницьку та учасницьку демократію.

На нашу думку, серед можливостей участі громадян України у здійсненні народовладдя, основним і пріоритетним визнається встановлене статтею 38 Конституції України право брати участь у державному управлінні, яке юридично забезпечує включення особи, що реалізує відповідне конституційне право у сферу політичного життя країни. Адже без реальної участі громадян у здійсненні народовладдя неможлива побудова демократичної, правової держави, а без їхньої участі в управлінні державними справами будь-яка держава позбавлена легітимності рішень, прийнятих в процесі державного управління

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

В ідеалі названі форми демократії повинні взаємодіяти одна з іншою, а не протиставлятися чи підмінюватися одна однією. Одночасно із цим, адепти названих і інших типів народовладдя, як із числа політиків і державних діячів, так і від науково-експертного середовища, мають усвідомити недосяжність мети щодо побудови їх ієрархії. Утім, стосовно безпосередньої демократії можна певною мірою стверджувати про її первинність в історичному сенсі, порівняно з іншими типами народовладдя [4, с. 12—13].

Таким чином, формулюючи цілі статті нами вказується на необхідність системного наукового дослідження механізмів участі громадян в управлінні державними справами, їх історичного розвитку, функцій і структури, форм реалізації, системи гарантування, органічного зв'язку з конституційним принципом здійснення влади народом України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

До останнього часу низка теоретичних і практичних питань забезпечення реалізації стрижневого політичного права громадян на участь в управлінні державою, включно з участю в управлінні державними справами залишається не вирішеним. Такий стан речей має загалом негативні наслідки не лише для теорії, а й для практики державотворення та державного управління. Про це, зокрема, можна зробити висновок, аналізуючи політико-правові події кінця 2013 — початку 2014 року, що призвели як до зміни влади революційним шляхом, так і до найбільш масштабної політичної та соціально-економічної кризи в нашій в Україні.

Однією із чинників, що призвели до такої ситуації є недостатність у вітчизняній науці державного управління та споріднених науках (юридичних, політичних, соціологічних і інших) самостійних комплексних фундаментальних досліджень з проблем права громадян України брати участь у державному управлінні. Нині це

право не одержало належного теоретико-методологічного обґрунтування. Реагуючи на потреби теорії та практики державного управління в сфері забезпечення участі громадян України в управлінні державними справами, хотілось би обґрунтувати окремі висновки положення та пропозиції, що стали результатом дослідження нами цієї проблематики в попередні роки.

Насамперед, відзначимо, що право громадян України брати участь в управлінні державними справами — це передбачена Конституцією і законами України можливість кожного громадянина, який досяг вісімнадцяти років і є дієздатним, відповідає вимогам, встановленим законодавством для участі у відповідній сфері політичної діяльності, безпосередньо або через обраних представників брати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя, державної влади, місцевого самоврядування шляхом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя з метою сприяння виконанню функцій суспільства і держави.

За своєю сутністю це право є правом на участь у здійсненні народовладдя. За своїм змістом воно є політичним — громадяни України, реалізуючи його, виступають у якості владарюючих суб'єктів — носіїв влади народу, здійснюють належну їм політичну владу, тобто воно є їх правом на участь у здійсненні безпосереднього народовладдя, державної законодавчої, виконавчої й судової влади та місцевого самоврядування. У цьому контексті вважаємо, що термін "управління державними справами" не зовсім відповідає правовій природі ролі громадян у вирішенні державних справ, зважаючи на правові можливості в здійсненні влади народовладдя [1, с. 90].

Виходячи з того, що кожен громадянин є органічною частиною Українського народу, який відповідно до частини другої статті 5 Конституції України здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, пропонується внести зміни до статті 38 Основного Закону, сформулювавши її наступним чином: "Кожен громадянин України безпосередньо та через обраних представників має право брати участь у здійсненні безпосередньої демократії, державної влади, місцевого самоврядування шляхом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя з метою сприяння виконанню функцій суспільства і держави".

За своєю структурою право на участь в управлінні державними справами є загальним, комплексним правом, яке включає політичні права, що мають самостійне значення: право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, право рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, брати участь у здійсненні правосуддя. За формами реалізації — безпосереднім, представницьким і учасницьким, за формою участі — індивідуальним (особистим) і колективним. Щодо останнього, то можна говорити про право громадян, яке реалізується в колективній формі. До прикладу, участь у громадських консультаціях, участь в громадських радах при органах державної виконавчої влади, передбачена постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики" [3] тощо.

Хотілось би звернути увагу на доцільність більш широкого запровадження в теорію та практику сучасного державного управління категорії "політична участь громадян". Під цією категорією, на наш погляд, слід розуміти дії окремих громадян, вчинювані з метою впливу на процес формування державної влади, прийняття владних рішень, виконання прийнятих рішень, а також контролю за їх реалізацією в спосіб, що не суперечить чинному законодавству України.

На сьогодні в Конституції та законах України закріплені правові основи для подальшого розвитку громадянського суспільства. Це, перш за все, принципи: багатопартійності, створення державою однакових умов для діяльності політичних партій, інших громадських об'єднань, заборону будь-якій політичній силі присвоювати право здійснювати державну владу (статті 3, 15, 36, 37); економічної багатоманітності, рівність всіх форм власності, невтручання держави у безпосередню господарську діяльність підприємств незалежно від форм власності, свобода підприємництва (статті 13, 15, 42); ідеологічного плюралізму, відокремлення церкви від держави, невтручання держави у справи релігії (стаття 35); роздержавлення й деідеологізація освіти, науки і культури, всієї духовної сфери суспільства на основі конституційного гарантування права на свободу думки, совісті і релігії (статті 15, 34, 35); відповідальності держави перед людиною за свою діяльність (стаття 3); невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини (стаття 21) тощо.

Своє продовження конституційні засади участі громадян в державному управлінні отримують в законах України, в тому числі й тих, якими ратифікуються міжнародні договори України, а також низці підзаконних нормативно-правових актів, представлених указами Президента України і постановами Кабінету Міністрів України. Це, для прикладу, постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади", від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" та інші.

Проблема налагодження взаємодій держави з громадянами набуває дедалі більшої актуальності в порядку денному державної політики в Україні. Ідеться, перше за все, про гарантування державою прийнятних умов (політико-правових, адміністративно-організаційних, фінансових) для функціонування інституцій громадянського суспільства. По-друге, спільні зусилля державних інституцій та інститутів громадянського суспільства повинні спрямовуватись на розв'язання нагальних проблем державного будівництва та державного управління. Модель взаємодії державних інституцій та інститутів громадянського суспільства має забезпечувати задоволення прав та інтересів різних соціальних груп і реалізацію ефективної державної політики, враховуючи потребу збалансування інтересів національного, групового й індивідуального рівнів.

Громадяни України реалізують свої права на участь у державному управлінні, у першу чергу, через: 1) всеукраїнський та місцевий референдуми; 2) вибори; 3) утворення та участь у діяльності політичних партій та громадських організацій; 4) участь у мирних зборах; 5) участь у громадських експертизах, участь у громадських консультаціях та участь громадських радах при Кабінеті Міністрів України, міністерствах і інших центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях тощо. Останні з названих форм реалізації права громадян на участь у державних справах певною мірою можна віднести до вже згадуваної нами "учасницької демократії". Але, окрім названих і унормованих в Україні форм демократії участі перспективними вбачаються й такі форми як лобіювання, адвокати — "громадська кампанія" та інші. На наше переконання, розвиток потенціалу цієї учасницької демократії розкриває серйозні перспективи для подальшого розвитку державного управління в Україні. Особливо на тлі кризи т. з. "класичної демократії" як в Україні, так і за кордоном.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, важливим чинником оптимізації механізмів участі громадян в державному управлінні повинна стати адміністративна реформа, а також створен-

ня ефективної системи державної виконавчої влади в Україні, адже серед усіх гілок влади саме виконавча посідає чільне місце у застосуванні всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку.

Подальший розвиток громадянського суспільства в Україні вимагає розв'язання комплексу задач щодо оптимізації механізмів його взаємодії з державою, розширення соціальної бази громадянського суспільства, подолання громадської пасивності та відчуженості. Відповідна взаємодія здійснюється, в першу чергу, на інституційному рівні. Так, нині в Україні утверджуються найважливіші інститути громадянського суспільства: політичні партії, об'єднання підприємців, професійні союзи, жіночі, молодіжні, екологічні, правозахисні та інші організації і об'єднання. Ці інститути громадянського суспільства позитивно виявили себе під час революційних подій початку 2014 року. Але, їх потенціал вбачається значним і корисним для відбудови нової Української держави і в мирних умовах. Для цього необхідно оптимізувати систему чинного законодавства, що регулює участь громадян в управлінні державними справами, зберігши як існуючі інститути громадських консультацій, експертиз і рад, так і запровадивши нові, що позитивно зарекомендували себе у державах-учасниках ЄС і США, насамперед, інститут лобіювання.

Література:

1. Гирик М.А. Щодо оптимізації механізмів участі громадян у здійсненні державного управління / М.А. Гирик // Права та свободи людини в контексті модернізації Конституції України / За заг. ред. проф. В.В. Коваленка; матеріали наук.-практ. інтернет-конференції ННІЗН НАВС (м. Київ, 23 січня 2014 р.). — К.: Видавництво Аіра-К, 2014. — С. 89—92.
2. Нестерович В.Ф. Проведення громадського обговорення законопроектів шляхом видання "Зеленої" та "Білої" книжки у Європейському Союзі / В.Ф. Нестерович // "Наукові і методологічні традиції в Національному авіаційному університеті"; матеріали Круглого столу (м. Київ, 17 грудня 2013 р.). — К., 2013. — С. 53—55.
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 84. — Ст. 2945.
4. Федоренко В.Л. Запровадження окремих міжнародних стандартів виборчого права в контексті модернізації Конституції України / В.Л. Федоренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2013. — № 12. — С. 12—19.

References:

1. Hyryk, M.A. (2014), "Schodo optymizatsii mekhanizmv uchasti hromadian u zdzišnenni derzhavnoho upravlinnia", materialy naukovo-praktychnoi internet-konferentsii [Scientifics practical internet-conference], National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine, pp. 89—92.
2. Nesterovych, V.F. (2013), Provedennia hromads'koho obhovorennia zakonoproektiv shliakhom vydannia "Zelenoi" ta "Biloi" knyhu u Yevropejs'komu Soiuzi, Materialy Kruhloho stolu [Round table], National Aviation University, Kyiv, Ukraine, pp. 53—55.
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2010), Resolution "Pro zabezpechennia uchasti hromads'kosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 84, p. 2945.
4. Fedorenko, V. L. (2013), "Zaprovadzhennia okremykh mizhnarodnykh standartiv vyborchoho prava v konteksti modernizatsii Konstytutsii Ukrainy", Biuletent' Ministerstva iustytii Ukrainy, vol. 12, pp. 12—19.

Стаття надійшла до редакції 10.03.2014 р.