

ПОНЯТТЯ ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ ЯК УЧАСНИКА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Влада народу є первинною, єдиною й невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Органи державної влади й органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу. Закріплення цього права в Конституції України повністю відповідає міжнародним нормам, зокрема положенню, передбаченому в п. «а» ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права, про право кожного громадянина без будь-якої дискримінації та без обґрунтованих обмежень брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників. Отже, право брати участь в управлінні державними справами означає гарантовану громадянам України можливість безпосередньо або через своїх представників висловлювати власну думку, виражати волю з усіх питань життя держави й суспільства, сприяти їх утіленню та здійснювати контроль за їх виконанням. Кожен громадянин України має можливість реалізувати це право спільно з іншими громадянами [1].

Огляд останніх досліджень і публікацій. Окремі питання громадської ради як учасника формування та реалізації державної політики були предметом наукових досліджень В.Л. Федоренко, В.Б. Ковальчука,

І.І. Забокрицького, О.О. Чуб, А.В. Грабильнікова, О.О. Скібіної й ін.

Формулювання завдання дослідження. Завданням статті є розкриття поняття громадської ради як учасника формування та реалізації державної політики.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить досвід країн розвинутої демократії, участь громадян і їх об'єднань у формуванні та реалізації державної політики дає змогу, по-перше, звільнити ресурси держави від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань, зберігаючи при цьому високі соціальні стандарти для населення; по-друге, підвищити якість політичних і публічно-правових рішень через повніше врахування потреб населення, альтернатив і можливих наслідків рішень; по-третє, забезпечувати повнішу імплементацію публічно-правових рішень населенням [2].

Участь громадян в управлінні державними справами проявляється двома способами:

– шляхом безпосередньої участі в роботі представницьких і державних органів або безпосередньо висловлюючи свої думки щодо важливих державних питань під час усенародного опитування – референдуму. Такий спосіб має назву «**безпосередня демократія**»;

– через своїх представників в органах державної влади шляхом їх обрання. Такий спосіб має назву «**представницька демократія**».

Теоретики в галузі конституційного права встановлюють, що сутність і зміст чинної Конституції України щодо форм реалізації народовладдя дозволяє виокремити щонайменше три типи участі громадян в управлінні державними справами: 1) безпосередня демократія, яка пред-

ставлена насамперед виборами, референдумами й народною законодавчою ініціативою; 2) представницька демократія, зміст якої полягає у формуванні та діяльності представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування та Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 3) учасницька демократія («демократія участі») передбачає активну участь народу, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, здійсненні місцевого самоврядування та публічної влади в АР Крим шляхом проведення громадських експертиз, консультацій із громадськістю, створення громадських рад при органах виконавчої влади всіх рівнів тощо [3, с. 23]. Треба відзначити, що учасницька демократія – це підвид представницької демократії. На нашу думку, недоречно виокремлювати її в системі цього виду демократії. Тому представницька участь громадян в управлінні державними справами проявляється у вигляді права народу висувати своїх представників для управління державою, тобто для прийняття рішень, що виражають волю народу чи населення.

Основи функціонування представницької демократії:

1) запровадження представницьких органів, що формуються в результаті чесних виборів із рівними можливостями щодо участі в них;

2) засади формування представницького органу – професійні та моральні якості депутата чи представника, установлені правовий статус органу, наявність парламентської опозиції;

3) надання контрольно-наглядових функцій, що розкриваються в зрілому громадянському суспільстві, яке через свої інститути здійснює ефективний контроль за діяльністю представницьких органів.

Основними ознаками представницької демократії пропонуємо вважати такі:

– вона є однією з форм (видів) народного суверенітету;

– передбачає оптимально ефективну процедуру прийняття важливих владно-політичних рішень;

– здійснюється органами, які обираються народом чесним і прозорим способом [4, с. 163].

Отже, можливість народу впливати на публічні органи та їх посадових осіб є найвищою формою демократії, що дає можливість управляти всіма справами суспільства не тільки від імені народу й не тільки в інтересах народу, а й здійснювати функції управління безпосередньо самим народом.

Треба відзначити, що участь у виборах і референдумі народних мас нерозривно пов'язана з поняттям участі суспільства в управлінні державними справами, оскільки саме вибори та референдум є зовнішньою формою прояву в управлінні державними справами. Науковці, які досліджують ці поняття, приходять до висновку, що це багатопланове та структурно неоднорідне явище, котре охоплює всі політичні права й свободи громадян [5, с. 57; 6, с. 153].

Розглянемо зміст цієї конструкції. Управління державними справами – це здійснення державної діяльності органами законодавчої, виконавчої, судової влади, бо тільки самій державі за допомогою своїх органів належить вирішувати державні справи, а громадяни України беруть участь у здійсненні державної влади у формах, передбачених законодавством. У той самий час основною кваліфікаційною ознакою права участі в управлінні державними справами є особиста, безпосередня участь кожного окремого громадянина України у вирішенні державних справ. Він виступає в цих відносинах із державою як рівноправний і обов'язковий за законом суб'єкт, без участі якого неможливе вирішення таких державних справ, як формування шляхом виборів державних органів і органів місцевого самоврядування, прийняття рішення шляхом усенародного голосування, формування державної служби, прийняття рішень з окремих справ органами судової влади. Місцеве самоврядування не є абсолютно автономним щодо державної влади. Здійснюючи його, громадяни України як члени відповідної громади

беруть участь у вирішенні державних справ через відповідну систему органів місцевого самоврядування, через загальнодержавні вибори й референдуми, через членство у відповідних виборчих комісіях, обговорення й виконання державних програм соціально-економічного й іншого напрямку [7, с. 20].

Тому необхідно проаналізувати поняття «право громадян на участь в управлінні державними справами» й «участь громадян в управлінні державними справами».

Змістом права громадян на участь в управлінні державними справами є:

1) право брати участь у виборах і всеукраїнському та місцевих референдумах. Основний закон у ст. 71 установлює, що вибори до органів державної влади й органів місцевого самоврядування є вільними й відбуваються на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення. Згідно із Законом України «Про всеукраїнський референдум» референдум є способом прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень із важливих питань загальнодержавного й місцевого значення (закон визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 4-р/2018 від 26 квітня 2018 р.) [8];

2) право вільно обирати й бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Право бути обраним означає також право висувати свою кандидатуру на виборну посаду й право бути висуненим, право бути зареєстрованим як кандидат на таку посаду й організувати зустрічі з виборцями й іншим чином проводити виборчу кампанію;

3) право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до Законів України «Про державну службу» [9] й «Про службу в органах місцевого самоврядування» [10], право на державну службу й на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від

походження, соціального й майнового стану, расової й національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту й професійну підготовку та пройшли в установленому порядку конкурсний відбір.

Треба наголосити також на тому, що процес становлення й розвитку права громадян України брати участь в управлінні державними справами на українських землях відбувався поступово протягом сторіч, у різних формах безпосередньої й представницької демократії відповідно до політичних режимів у загальному процесі українського державотворення, який можна поділити на три основних етапи:

- перший – від Київської Русі (IX–XII ст.) до відновлення національної держави – Української народної республіки (1917–1918 рр.);
- другий (радянський) – 1917–1991 рр.;
- третій – сучасна незалежна Україна.

На перших двох етапах були закладені передумови для формування демократичного права участі громадян у вирішенні державних справ. Як самостійний конституційно-правовий інститут, що узагальнює можливості громадян України брати участь у здійсненні влади безпосередньо, через органи державної влади й органи місцевого самоврядування, воно склалося лише на третьому етапі – в умовах сучасної незалежної Української держави [11].

Право на участь в управлінні державними справами можна визначити як правову можливість громадян бути долученими до діяльності органів публічної влади з власної ініціативи або з ініціативи органів публічної влади з метою кращого врахування, дотримання та забезпечення інтересів суспільства під час реалізації влади органами публічної влади. При цьому право на участь в управлінні державними справами, по суті, виступає як можливість громадян контролювати процес реалізації влади органами публічної влади й впливати на нього та являє собою додаткову гарантію демократичного ладу в державі (іншими словами, воно є нагадуванням, що влада йде від народу, а тому є логічним,

що народ, делегуючи повноваження органам публічної влади, повинен мати можливість контролювати, яким чином ці повноваження реалізуються, і прямо впливати на те, щоб інтереси народу були враховані повноцінно) [13, с. 98].

Право на участь громадян в управлінні державними справами за своєю суттю є правом на участь у здійсненні народовладдя. Народовладдя – це найвища форма демократії, навіть Платон у своїй роботі «Держава» стверджував, що демократія – це одна з наявних форм державного правління, зміст якої полягає в тому, що народ отримує всю повноту влади й урівнює всіх вільних громадян у праві на участь в управлінні державними справами. Але сам Платон не був прихильником такої форми державно-політичного режиму й писав, що в демократичній державі немає жодної потреби брати участь в управлінні, навіть якщо в когось для цього є здібності [12, с. 334].

Необхідно зауважити, що безпосередньо участь громадян в управлінні державними справами потрібно розглядати через поняття «управління державними справами», під яким розуміється державне управління в широкому аспекті, що здійснюється всіма органами законодавчої, виконавчої й судової гілок державної влади в масштабах суспільства, що «покликане створювати й закріплювати законодавчо (або за допомогою інших юридичних актів), підтримувати, забезпечувати й гарантувати практичну реалізацію певних умов для високоефективного й соціально актуального ведення будь-яких видів людської діяльності [7, с. 31]. Поняття «управління державними справами» ширше за поняття «державне управління», оскільки державне управління є складовою частиною управління державними справами, а останнє – складовою частиною управління справами суспільства [9, с. 20]. Участь громадян може мати дві форми: участь пасивну й участь активну. Пасивна участь може впливати зі змісту права громадян на участь в управлінні державними справами (представницька). Попри наявність в Україні інституційних механізмів для забезпечення

участі громадян у формуванні державної політики та прийнятті державно-управлінських рішень, політична та громадська активність населення залишається низькою: у громадсько-політичних заходах беруть участь менше 20% громадян. За відомостями нашого інтерв'ювання, за останній рік рівень громадсько-політичної активності населення України суттєво знизився (кількість учасників громадсько-політичних заходів у 2017 р. становила 17,6% проти 35,3% у 2016 р.).

Активна участь передбачає темп руху, інтенсивність суб'єктів в отриманні результатів від відповідної діяльності. Саме активна участь громадян в управлінні державними справами має принципово двосторонній характер відносин і відкриває шлях до реального партнерства. У такому розумінні участь громадськості – це стосунки, що ґрунтуються на партнерстві з органами влади, коли громадяни активно долучаються до визначення процесу й складових частин формування й розроблення політики, а їхні пропозиції враховані в ухвалених рішеннях.

Теоретики права висловлюють власні позиції щодо розуміння поняття участі громадян в управлінні державними справами.

Так, на думку О.О. Скібіної, участь громадян в управлінні державними справами є свідомою, вільною, активною, публічною, добровільною, цілеспрямованою, законною діяльністю громадян у сфері здійснення державної влади, яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів, вплив на ухвалення, здійснення та контроль за реалізацією державних рішень [13].

О.О. Чуб формулює участь громадян в управлінні державними справами як активну, публічну, добровільну, цілеспрямовану, законну діяльність громадян у сфері здійснення державної влади, що гарантована закріпленням у Конституції України відповідного суб'єктивного права, має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів, вплив на ухвалення, виконання та контроль за реалізацією державних рішень для втілення громадянами

своїх суспільно значущих інтересів і забезпечення нормального функціонування, стабільного розвитку та соціального порядку в державі. Вона справедливо зауважує, що участь громадян в управлінні державними справами є їхнім правом, але з погляду політики й моралі – певною мірою й обов'язком [14, с. 9].

На нашу думку, зазначені дефініції дуже схожі й щодо основних принципів діяльності громадян, і щодо нормативності закріплених прав і обов'язків громадян за участі в управлінні державними справами, і виокремлення функцій щодо цього управління, натомість вищенаведені визначення зовсім не враховують самої мети, яка поставлена перед учасниками управління державними справами, що є, безумовно, значимим.

А.В. Грабильников установлює, що участь громадян в управлінні державними справами

за своєю суттю є правом на участь у здійсненні народовладдя [15]. На наш погляд, народовладдям є як право на участь, так і безпосередня активна участь громадян України в управлінні державними справами.

Висновки. Отже, розглянувши теоретичні погляди щодо поняття громадських рад і безпосередньо права громадян на управління державними справами, ми дійшли до такого висновку: **участь громадян України в управлінні державними справами – це добровільна, активна, публічна діяльність громадян у державних справах із метою контролю за діяльністю державних органів усіх гілок державної влади з виконання державних приписів для всебічного розвитку держави, що забезпечує добробут громадян, економічну стабільність, соціальний захист, правопорядок.**

Анотація

У науковій статті автором розкрито способи участі громадян в управлінні державними справами. Проаналізовано особливості кожного способу. Здійснено періодизацію процесу становлення й розвитку права громадян України брати участь в управлінні державними справами на українських землях.

Ключові слова: демократія, ради, державне управління, публічна адміністрація, контроль за діяльністю державних органів.

Аннотация

В научной статье автором раскрыты способы участия граждан в управлении государственными делами. Проанализированы особенности каждого способа. Осуществлена периодизация процесса становления и развития права граждан Украины принимать участие в управлении государственными делами на украинских землях.

Ключевые слова: демократия, советы, государственное управление, публичная администрация, контроль за деятельностью государственных органов.

Vinnytskyy O.O. The notion of public council as a participant in the formation and implementation of state policy

Summary

In this scientific article the author discloses ways of participation of citizens in the management of public affairs. The features of each method are revealed. The periodization of the process of formation and development of the right of Ukrainian citizens to take part in the management of state affairs in the Ukrainian land is carried out.

Key words: democracy, councils, public administration, public administration, control over the activities of state bodies.

Список використаних джерел:

1. Поняття участі громадян в управлінні державними справами. URL: http://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full_article&id=1198.
2. Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження. URL: http://info-library.com/content/2468_Tehnologii_zalychennya_gromadskosti_do_reformuvannya_derjavnoi_politiki.html.
3. Федоренко В.Л. Референдум Автономної Республіки Крим 2014 року: питання правотворчості та правозастосовної практики. Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі: зб. наук. ст. за матеріалами II Міжнар. наук.-практ. конф., 10 квітня 2014 р. Житомир: ЖНАЕУ, 2014. С. 22–25.
4. Ковальчук В.Б., Забокрицький І.І. Представницька демократія: поняття, ознаки, критерії. URL: <http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full>.
5. Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: монографія. Х.: Одісей, 2005. 231 с.
6. Права человека: учебник для вузов отв. ред. Е.А. Лукашева. М: НОРМА-ИНФРА. 2001. 375 с.
7. Грабильников А.В. Участь граждан і громадськості в державному управлінні: правовий вимір URL: http://Users/hp/Downloads/znpnadu_2011_1_21.pdf.
8. Про всеукраїнський референдум. Закон України від 06 листопада 2012 р. № 5475-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 44–45. Ст. 634.
9. Про державну службу. Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.
10. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.
11. URL: <http://ukrurist.ru/index.php?id=64>.
12. Платон. Государство. Собрание сочинений в 4 томах. Т. 3. М.: Мысль, 1994. 654 с.
13. Скібіна О.О. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект. Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. 2003. Вип. 22. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs_2003_22_62.pdf.
14. Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право»; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2004. 21 с.
15. Грабильников А.В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». К., 2006. 20 с.