

## СУСПІЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН БРАТИ УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

ЗАРІЧНИЙ Олег Андрійович - полковник міліції, начальник управління кадрового забезпечення ГУМВС України у Львівській області

---

*В статті аналізується право громадян участувати в управленні державними справами. Розглядається проблема забезпечення реальної можливості реалізації вказаного права. Особливу увагу приділено суспільним передумовкам реалізації права громадян участувати в управленні державними справами, в тому числі виділені соціальні, правові, економічні, політичні та інформаційні передумовки.*

**Ключові слова:** демократія, управління державними справами, участь громадян, державна влада.

### Постановка проблеми

Державотворчі процеси сучасної України проходять під впливом факторів неоднозначних взаємовідносин держави і суспільства. Переходячи наприкінці 20 століття до демократичних ідеалів, суспільство втратило правовий і політичний орієнтир, відбувся важкий перехід від дезорієнтації соціуму у всіх сферах до певного стабільного аксіологічного розуміння майбутнього державного устрою та правової системи, правових принципів та політичних цінностей. Хоча суспільство за цей період так і не отримало довіри до державних інститутів та не пододало правовий нігілізм. Загострилася ситуація у сфері державотворення та правової культури суспільства у зв'язку з активними політичними подіями останніх років, з-поміж яких Майдан, анексія Криму, війна на Сході країни, відсутність реальних правових реформ, економічна криза тощо.

Стабільність нашої держави неможлива без утвердження міжнародних правових ідеалів суспільно-політичного існування держави. Суперечливість процесів державного, політичного, правового і соціально-економічного розвитку держави все ж не можуть змінити вектор, що обраний українським народом на утвердження правової, демократичної, соціальної та цивілізованої держави.

На жаль, багато старих цінностей ще має вагомий вплив на деякі прошарки суспільства, а певний вакуум в імплементації міжнародних цінностей призводить до ескаляції вказаної проблеми. Український народ ментально наділений вагомим культурним спадком та правовими традиціями, що мають демократичну та правову першооснову, проте і цього недостатньо для подолання ідеологічного спадку. Для цього, на нашу думку окрім зміни поколінь, необхідна ще цілеспрямована правова політика держави на рівні стратегії розвитку права та держави, яка була б акумулюючим та основоположним плацдармом для розвитку всього соціально-правового та політичного простору. Тут слід погодитися з В.Ю. Барковим, що "відсутність адекватної стратегії як наслідок фрагментарності спроб запровадити стратегічний підхід у державному плануванні та управлінні є однією з головних причин системної дезорганізації. Має бути розроблений підхід, який би дав змогу сформулювати пріоритети розвитку і побудувати взаємини між суспільством і державою таким

чином, щоб ці пріоритети не були тільки на папері, а сприяли суспільній солідарності, стали підґрунтям суспільного консенсусу» [1, с.56]. Вказана стратегія повинна ґрунтуватися на визначенні вагомості ролі та прерогативного значення народної волі у розвитку держави, домінування прав та свобод людини перед усіма іншими явищами.

Отже, проблема інституту участі громадськості в управлінні державними справами обумовлена: концептуальною та методологічною значущістю інституту участі громадськості у здійсненні влади в умовах правової та політико-соціальних реформ та пошуку оптимальної моделі організації державних органів; недостатністю наукового аналізу даного інституту в загальнотеоретичній юриспруденції, необхідністю обґрунтованості наукових позицій щодо проблем взаємодії державної влади, громадянського суспільства. Це зумовило актуальність даної наукової статті.

#### **Стан дослідження**

У спеціальній літературі розгляд проблем участі громадськості у державних справах досліджувалися у працях представників української та зарубіжної юриспруденції, серед них С. Алексєєв, І. Жаровська, М. Козюбра, Р. Мінченко, О. Скакун, С. Сливка та ін. Слід констатувати, що вагомою прогалиною теоретичної юриспруденції є відсутність єдиного комплексного розуміння сутності, механізмів, засобів участі громадян у здійсненні державотворення. Дана наукова стаття ставить за мету проаналізувати проблеми реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами та суспільні передумови його реалізації.

#### **Виклад основних положень**

Державна влада протягом всього періоду незалежності України не робила реальних кроків, окрім політичних декларацій, для втілення ціннісних орієнтирів таким чином, щоб вони отримали нове бачення та нову основу у свідомості громадян нашої держави. Вважаємо це глобальною помилкою всіх правлячих політичних еліт, лідерів, партій та коаліцій.

Новітня історія нашої держави, декла-

руючи демократичні цінності, проходить важкий процес до створення необхідної моделі правового та соціального існування. На сьогодні домінуючий вплив на всі державотворчі та правотворчі процеси має не тільки держава, але й громадянське суспільство. «Розвиток вітчизняної державності відбувається у взаємодії з різними соціальними інститутами та структурами, але, в першу чергу, з різними особистостями. Ні для кого не є секретом, що така взаємодія набула в сучасних умовах якісно нового змісту. Тому в умовах модернізації вітчизняної державності варто по-новому подивитись на сутність, зміст, принципи та форми такої взаємодії, а також на можливі конфлікти та суперечності, які виникають або можуть виникнути між особистістю та державою, її публічно-владними структурами» [2, с.180]. Ось чому необхідним є створення оптимальних взаємозв'язків між цими елементами, причому не конфронтаційного, а регулятивно-допоміжного характеру. Інститут участі громадян в управлінні державними справами є одним з «містків» налагодження контакту між державою, державною владою – з одного боку та громадськістю та окремим громадянином – з іншого та є одним з основних принципів демократичності держави.

Повноправна реальна участь громадян у здійсненні державної влади можлива тільки у демократичних державах. Е.Л.Кузьмін вказує на такі основоположні критерії демократії [3, с.39-40]: відповідність політики держави корінним інтересам народу; широке залучення населення в управління справами суспільства та держави, соціально-політична активність мас; гласність у роботі державних та громадських органів, інформованість населення про рішення, що приймаються, та результати їх виконання, врахування громадської думки, систематична реалізація пропозицій громадян; реальні, засновані на надійних юридичних гарантіях та послідовному підвищенні матеріального та культурного рівня життя, враховуючи принцип соціальної справедливості, права і свободи громадян, які поєднуються з їх обов'язками та відповідальністю перед суспільством; висока ступінь здійснення принципу законності, міцність правової основи

державного та громадського життя; рівність політичних прав, підкорення меншості більшості (за збереження певних гарантій прав меншості). Як ми бачимо, більшість із вказаних критеріїв демократії прямо чи дотично пов'язані з участю громадян в управлінні державними справами. Це виходить із самої онтологічної природи державної влади. Демократія є владою народу, котрий є єдиним джерелом влади, отож він повинен мати можливість і прямо і опосередковано вирішувати загальнодержавні справи.

Звернемо увагу на суб'єкті цього права. Ним виступає не народ в широкому розумінні, а кожен громадянин держави. Для реалізації цього права немає необхідності об'єднуватися у політичні асоціації (хоча і така форма є прийнятною), оскільки в демократичній державі не тільки громада, народ, маса може здійснювати управління, але й окремих індивідів. Примітним у цьому контексті є те, що, наприклад, міжнародні документи не відмежовують кількість зацікавлених осіб, при цьому сприймаючи одну особу як повноцінного представника народу. Наприклад, «Громадськість» у міжнародному праві означає одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їхні об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою[4].

«Сутність еволюції вітчизняної державності, так званого демократичного транзиту України, зокрема її держави та її діяльності, державної влади та державного управління, полягає в корінній зміні соціальних зв'язків, відповідно до якої (зміна) не людина має існувати для держави, а держава заради людини» [5, с. 76-78]. Людиноцентричність у праві, політиці та державній організації є основною засадою розвитку суспільства, тому подолання пережитків у вигляді виключно колективістського підходу до управління державними справами виступає вагомим практичним інструментарієм. Оскільки існує багато сфер суспільного життя, де індивідуальна воля одного суб'єкта може бути знівельована, тому на загальнодержавному рівні масовість має немалозначну роль. У межах держави перехідного типу, до якого належить Україна, індивід все ж таки залишається «людиною-гвинтиком», а

на локальному рівні в межах певного органу державної влади індивідуальне звернення має вагоміше значення. Оптимальним для сьогоденного рівня розвитку правової культури громадян та державницької системи є принцип поєднання колективної та індивідуальної діяльності при реалізації державної влади та розумне поєднання індивідуальних та колективних форм участі громадян в управлінні державними справами.

Для реальної участі громадян в управлінні державними справами необхідне правове підґрунтя. В Україні досліджуваний інститут має достатньо широке правове регулювання. У першу чергу, низка міжнародних документів вказує на право особи брати участь у державній владі. Стаття 21 Загальної декларації прав людини визначає, що «кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників»[6]. Деяко інше лексичне подання, однак у первинному значенні досліджуваного права вміщено у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, а саме як право і можливість «брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників»[7]. Варто також згадати регіональні міжнародні документи, серед яких Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р., яка прямо й не визначає це право, але визначає ряд дотичних політичних прав, у поєднанні яких можна зрозуміти про необхідність створення можливості для громадян доступу до державної влади. Вагомим є Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ від 29.06.1990[8], який визначає не тільки право на участь, але й безпосередньо викремлює практично всі форми такої участі та визначає вагомість їх для демократичності держави. Існують також міжнародні акти галузевого спрямування, найвідоміша серед них Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція)[4].

Національне законодавство також широко регулює коло цих питань. Стаття 38 Конституції України гарантує «право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Прийнято низку законодавчих актів, серед яких «Про об'єднання громадян» (від 16.06.1992 року № 2460-XII); «Про політичні партії в Україні» (5 квітня 2001 року N 2365-III); «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (15 вересня 1999 року N 1045-XIV); «Про вибори Президента України» (від 05 березня 1999 року № 474-XIV), «Про вибори народних депутатів України» (від 17 листопада 2011 № 4061-VI), «Про Державний реєстр виборців» (від 22 лютого 2007 року № 698-V), «Про всеукраїнський референдум» (від 06 листопада 2012 року № 5475-VI), «Про звернення громадян» (від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР), «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» (7 жовтня 1997 року N 554/97-ВР); «Про телебачення та радіомовлення» (21 грудня 1993 року N 3759-XII); «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (16 листопада 1992 року N 2782-XII); «Про соціальні послуги» (19 червня 2003 року N 966-IV), «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» (від 17 квітня 2014 № 1227-VII), «Про очищення влади» (від 16 вересня 2014 року № 1682-VII), «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII тощо. Дуже широким є коло підзаконних нормативних актів. На нашу думку, вартує виділити такі Постанову КМ України «Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики» 3 жовтня 2010 № 996 та Розпорядження КМ України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» (від 22 квітня 2009 року № 448).

Велика кількість нормативних актів не вказує на ефективність правового регулювання, зокрема, є доволі багато проблем у чинних нормативних актах, а також вагомою проблемою є відсутність основопо-

ложних законів які б регулювали процедуру проведення місцевих референдумів, які одною з основних форм безпосередньої демократії, прямого волевиявлення й участі громадян у вирішенні державних справ. Центральна виборча комісія України вказує, що «законодавча невизначеність кола суб'єктів процесу місцевого референдуму та їх прав, неврегульованість порядку утворення округів, дільниць та комісій з місцевого референдуму, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, гарантій діяльності офіційних спостерігачів, порядку проведення голосування та встановлення результатів місцевого референдуму нівелюють місцевий референдум як одну з форм безпосередньої демократії»[9].

Акцентуємо увагу ще на одній проблемі: окрім правового регулювання, необхідна низка передумов суспільного характеру, які б стали основою для реальної участі громадян в управлінні державними справами. Така участь громадськості є динамічним процесом і потребує, на нашу думку, певних соціальних, правових, економічних, політичних та інших передумов.

Соціальною передумовою реальної участі громадськості у державно-владній діяльності виступає розуміння суспільством необхідності її політико-правової активності, наявність суттєвих правових ініціатив з приводу належної побудови державної влади, діяльності її органів або розуміння потреби зміни сталих, нелегітимних державних процедур та механізмів, що проводяться діючою владою. Саме високий рівень правової та політичної культури громадськості забезпечить можливість політичної активності та правової ініціативи.

Правова передумова полягає в наявності нормативно-правових актів, які закріплюють механізми участі громадськості на окремого громадянина у державно-владних процесах. Такими актами повинна бути не тільки Конституція, яка як Основний закон, що має вищу юридичну силу, встановлює в загальному право участі, але й нормативно-правові та підзаконні акти відомчого характеру, що містили б уточнюючі норми, яким чином, якими механізмами і в якій мірі органи державної влади забезпечують можли-

вість співпраці їх з громадянським суспільством. При цьому необхідно говорити про загальну стратегію розвитку права громадян, але й про конкретні складові реалізації цього права.

Економічною передумовою участі громадянськості може бути існування механізмів, схем ринкової економіки, які використовують застарілі методи системи управління економічним розвитком, полягає у розробці та обґрунтуванні пріоритетних, найбільш перспективних і ефективних напрямків розвитку економіки. Відсутність необхідних економічних та конституційних реформ, що у свою чергу, руйнують сферу малого та середнього підприємства, сприяють безробіттю та зuboжінню населення. Зазвичай низький економічний рівень життя призводить до намагання навіть революційним шляхом змінити діючі механізми владних відносин.

Політична передумова представляє собою стійке бажання реалізувати зазначене право, що підкріплюється, з одного боку, соціальною, економічною та правовою необхідністю та політичною волею правлячої еліти, політичної партії, прошарку створити передумови вищезазначеного характеру для реалізації цього права, з іншого боку, міжнародними зобов'язаннями держави створити реальні засоби для демократизації державної влади та правової держави.

Інформаційно-технічна передумова передбачає наявність у громадян повної достовірної інформації на всіх стадіях прийняття рішень державними органами. Народ потрібно повідомляти не тільки на етапі прийнятих рішень, але їх волю та інтереси ставити в основу первинного ухвалення рішень, розроблення їх проектів. Інформація є потужним ресурсом державної влади, який нею може бути використаний для досягнення власного інтересу, доступ до достовірної інформації нівелює неправомірні дії з боку державних лідерів та представників органів державної влади. «Володіння, контроль і можливість поширення інформації стають для певних соціальних одиниць головними джерелами влади, оскільки через зазначену діяльність створюється можливість впливу на свідомість людей, формування ставлення до тих чи інших подій і дій, впливу на про-

цедури прийняття рішень, на формування ціннісних орієнтирів у суспільстві, які визначають значущість певного ресурсу для окремого індивіда»[10, с.53].

### Висновки

Для держави, яка стала на демократичний шлях розвитку та прагне відстоювати європейські цінності, вагому роль відіграє розвинене громадянське суспільство з високим рівнем правової та політичної культури. «Правовою, соціальною та демократичною держава може вважатися лише тоді, коли вона взаємодіє, співпрацює з громадянським суспільством, відображає в цілях і напрямках суспільного розвитку реальні потреби й інтереси даного суспільства, його народу, його традиції і культуру»[11, с.123]. У таких умовах інститут участі громадян в управлінні державними справами є важливою сполучною ланкою між державою та громадянським суспільством, виступає критерієм демократичності держави. Для встановлення цього правового механізму необхідні належні соціальні, правові, економічні, політичні та інформаційні передумови. Їх поєднання і консенсус створюють суспільний базис для реального забезпечення права громадян на управління державою.

Перспективним напрямком наукового пошуку, на думку автора, є дослідження проблем реалізації форм участі громадян особливо виборів та референдумів.

### Література

1. Барков В.Ю. Сучасні проблеми формування громадянського суспільства в Україні / В.Ю. Барков // Відносини між державою і громадянським суспільством: Матеріали "круглого столу". – К.: НІСД, 2003. – С.51-56.
2. Мінченко Р. М. Еволюція державної влади в сучасній Україні (теоретико-правове дослідження): дис ... д-ра юрид. наук / Р. М. Мінченко. – Київ : Інститут законодавства Верховної ради України, 2009.
3. Кузьмін Э.Л. Демократия: некоторые вопросы теории, методологии и практики / Э.Л. Кузьмин – М.: Юрид. лит., 1986. – 240 с.
4. Конвенція про доступ до інформації,

#### АНОТАЦІЯ

У статті аналізується право громадян брати участь в управлінні державними справами. Розглядається проблема забезпечення реальної можливості реалізації вказаного права. Особливу увагу приділено суспільним передумовам реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами, серед них виділено соціальні, правові, економічні, політичні та інформаційні передумови.

#### SUMMARY

The article analyzes the right of citizens to participate in public affairs. The problem of providing real feasibility of the said law. Particular attention is paid to the social preconditions for ensuring the right to participate in public affairs, including the allocated social, legal, economic, political and informational conditions.

участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються доквілля: Конвенція ООН від 25.06.1998 // Офіційний вісник України.-2010.- № 33.

5. Лук'яненко Є. Відстоюючи принцип: держава для людини / Є. Лук'яненко // Вісн. – 2001. – № 5. – С. 76-78.

6. Загальна декларація прав людини: Декларація ООН від 10.12.1948 // Голос України. – 2008.- № 236.

7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Пакт ООН від 16.12.1966 // Електронний ресурс – [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043)

8. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ: Міжнародний документ ОБСЄ від 29.06.1990// Електронний ресурс -[http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_082](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_082)

9. Про окремі питання забезпечення дотримання законодавства України про референдуми: Постанова Центрвиборчкому від 06.03.2014 № 35// Електронний ресурс – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0035359-14>

10. Солових В. П. Влада в системі суб'єктно-об'єктних управлінських відносин в державі: Дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Харківський регіональний ін-т держ. управління Української Академії держ. управління при Президентіві України. – Х., 2002. – 183 с.

11. Цветков В.В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія / В.В. Цветков, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко. – К. : Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – 496 с.