

Максим Гирик,

здобувач кафедри державного управління

і менеджменту НАДУ,

старший інспектор УКЗ ГУМВС України

в Київській області

Участь громадян і громадськості в державному управлінні: правовий вимір

Стаття присвячена дослідженню механізмів участі громадян і громадськості в державному управлінні в їх правовому вимірі. Досліджується система політичних прав і свобод громадян, зокрема їх права на участь в управлінні державними справами, для забезпечення ефективного державного управління в Україні.

Ключові слова: громадянин, громадськість, механізми участі громадськості у державному управлінні, права і свободи громадян.

The article is devoted to research of the mechanisms of citizens and public participation in state administration in their human rights protection dimension. The political rights and freedoms in particular their right to participate in public affairs, to ensure good state administration in Ukraine have been studied.

Key words: citizen, public, mechanisms of public participation in state administration, rights and freedoms of citizens.

Постановка проблеми. Участь громадян в управлінні державними справами, яка включає і їхню участь у державному управлінні, є важливим, але не єдиним конституційним правом громадян, визначеним ст. 38 Основного Закону. Конституція України встановлює й низку інших, похідних від права на управління державними справами, прав громадян. Ідеться про право на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраним до органів державної влади і органів місцевого самоврядування, на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, а також на індивідуальні та колективні звернення тощо. Очевидно, що система цих прав громадян є важливим правовим виміром

існування та дієвості механізму оптимізації впливу громадськості на державне управління, що вимагає свого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем, пов'язаних із ідентифікацією механізмів участі громадськості в державному управлінні, здійснювали Н.Т.Гончарук, А.В.Грамчук, В.П.Горбатенко, І.О.Кресіна, В.С.Куйбіда, О.В.Скрипнюк, О.Г.Чувардинський та ін. Традиційною для державного управління, права та інших гуманітарних наук є й проблематика прав і свобод людини та їх гарантій (Ю.Г.Барабаш, О.В.Батанов, В.М.Кампо, М.І.Козюбра, В.П.Колісник, А.М.Колодій, О.Л.Копиленко, О.В.Марцеляк, М.П.Орзіх, О.В.Скрипнюк, М.І.Ставнійчук, Ю.М.Тодика, В.Л.Федоренко, В.М.Шаповал, Ю.С.Шемшученко, М.В.Цвік, Л.П.Юзьков, О.І.Ющик та ін.). Разом з тим питання щодо пізнання правового виміру механізмів впливу громадськості на державне управління донині зберігають свою актуальність.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Більшість із здійснених на сьогодні наукових досліджень, присвячених проблемам впливу громадянського суспільства на державне управління, зосереджені на нормативно-правових і інституційно-управлінських механізмах відповідного впливу. Натомість поза увагою вчених залишається гуманітарний і правовий вимір результативного впливу громадськості на державне управління. Хоча конституційні зміни 2010-2011 рр., зумовлені Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп щодо визнання неконституційним Закону України № 2222-IV та поверненням чинності Конституції України у редакції від 28 червня 1996 р. [8], не лише не спростовують, а навпаки, актуалізують права і свободи громадян як найвищу соціальну цінність.

Мета статті полягає у дослідженні правового виміру механізмів оптимізації впливу громадськості на державне управління, пізнанні державно-управлінського потенціалу реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами та інших споріднених політичних прав громадян в Україні.

Виклад основного матеріалу. Першоосною функціонування правової держави в ХХІ ст. є наявність розвиненого та структурованого громадянського суспільства. Багатоманітність громадянського суспільства в поєднанні з його органічним розвитком є невід'ємним чинником розбудови будь-якої сучасної демократичної правової держави.

Можна погодитись з ученими, які вважають, що громадянське суспільство не може ототожнюватися з якимось одним суб'єктом конституційних чи інших публічно-правових відносин, оскільки ця категорія позначає передусім систему суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються між множиною їх різнопорядкових учасників. Тобто громадянське суспільство - це передусім система інститутів громадянського суспільства та система усталених ідеологічно-правових (доктринальних), предметних, функціональних та інших зв'язків між ними [3, с. 100]. Утім дослідження феномену громадянського суспільства тривають, про що свідчать все нові дослідження в цій сфері [6 та ін.].

Разом з тим очевидним є те, що відповідний вплив на державотворчі процеси здійснює не все громадянське суспільство загалом, а лише його найбільш соціально активне ядро. Для його позначення в ХХ-ХХІ ст. утвердився термін "громадськість", яку В.П.Горбатенко характеризує як "соціально активну частину суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни". При цьому, на думку вченого, для громадськості характерні: потреба у спілкуванні; орієнтація на колективну діяльність; пріоритет громадських інтересів перед індивідуальними; активне вираження своєї суспільної позиції тощо [1]. Очевидно, що названі сутнісні ознаки громадськості як суб'єкта правовідносин і управлінських відносин не є вичерпними.

По-перше, за своєю сутністю громадськість є соціально активним ядром громадянського суспільства, визначальним суб'єктом національного державотворення та правотворення. Власне, саме громадськість є формуючим чинником для механізмів державного управління й одночасно кінцевим споживачем результатів дієвості відповідних механізмів.

По-друге, за своїм суб'єктивним складом громадськість представлена громадянами, які реалізують установлене ч. 1 ст. 38 Конституції України право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4]. Тобто суб'єкту основу громадськості складають, у першу чергу, учасники виборчого та референдного процесу. У міжелекторальний період громадяни здійснюють участь в управлінні державними справами не лише індивідуально (через звернення до органів державної влади і органів місцевого самоврядування тощо), а й колективно. Насамперед, через інститути громадянського суспільства - громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства.

По-третє, за формою своєї діяльності громадськість забезпечує реалізацію конституційних прав своїх представників - громадян України, які реалізують передусім свої права на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, виборах, в утворенні та діяльності політичних партій та громадських організацій, у мирних зборах та ін. Реалізація цих прав має своїм наслідком взаємодію громадянського суспільства та держави, зокрема й у формі впливу громадськості на державне управління. При цьому відповідна "взаємодія" та "вплив" забезпечуються не спонтанно, а через певні механізми - механізми участі громадськості в управлінні державними справами.

Механізми впливу громадськості на державне управління через свою поліфункціональність є досить різноманітними. Але, крім нормативно-правового та організаційно-правового (інституційного) складників цього механізму, можна виявити різні виміри (зрізи) дієвості цих механізмів. Насамперед ідеться про правовий вимір механізмів впливу громадськості на державне управління.

Як відомо, політичні права і свободи належать громадянам України і виражають зміст правовідносин між особою і державою. До політичних прав і свобод людини і громадянина традиційно відносять право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36); право громадян України брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38); право громадян України збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39); право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування (ст. 40) [4].

Тобто політичні права і свободи громадян України є законодавчо визначеною мірою можливої політичної поведінки особи, насамперед щодо участі в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади і органів місцевого самоврядування, у яких особа виступає передусім як громадянин України, учасник суспільно-владних і управлінських відносин.

Особливістю політичних прав і свобод людини і громадянина є те, що за винятком права на об'єднання в неполітичні організації і права на індивідуальні та колективні звернення, вони належать виключно громадянам України, які досягли 18 років і набули повної правосуб'єктності. На відміну від громадянських (особистих) прав, які за своєю природою є невідчужуваними, політичні права можуть обмежуватися відповідно до закону в інтересах національної безпеки та громадського порядку, а також стосовно громадян України, визнаних у судовому порядку недієздатними.

Найбільш узагальненим і системоутворюючим щодо інших політичних прав і свобод є право громадян України брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст.

38 Конституції України). По суті, це право, будучи похідним від принципу народного суверенітету, закріпленого в ст. 5 Основного Закону, визначає гарантовану можливість для громадян України брати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя, державної влади, місцевого самоврядування і влади в АР Крим [4].

Зміст цього політичного права громадянина неодноразово досліджувався в юридичній науці. Правознавці вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними справами - це передбачена Конституцією та законами України можливість кожного громадянина, який досяг 18 років і є дієздатним, відповідає вимогам, установленим законодавством для участі у відповідній сфері політичної діяльності, безпосередньо або через обраних представників брати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя, державної влади і 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 та держави [2, с. 14].

Не викликає сумнівів і те, що право громадян України брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування отримує свій розвиток і деталізацію в законодавстві про вибори і референдуми, державну службу, місцеве самоврядування тощо.

Крім права участі у виборах і референдумах, установленого ст. 38 Основного Закону, існують й інші форми безпосередньої реалізації народного суверенітету - мирні збори, мітинги, походи, демонстрації тощо - право участі в яких закріплене за громадянами в Конституції України.

Так, Основний Закон в ст. 39 встановлює право громадян України збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [4]. Ці форми безпосередньої демократії, які ще

мають узагальнюючу назву "мирні заходи", дають змогу громадянам України вільно висловлювати свої погляди, відстоювати свої політичні переконання та акцентувати увагу громадськості на тих чи інших резонансних соціально-політичних проблемах. Тобто мирні заходи, передбачені чинним законодавством України, є важливими формами безпосередньої участі громадськості в здійсненні державного управління.

Мирні заходи є вільними, публічними вираженнями громадянської або політичної позиції осіб, при яких можливе висловлення вимог, прийняття резолюцій, інших звернень з різноманітних питань суспільного життя, на доступному кожному зібранні, що проводиться у формі зборів, мітингу, походу, демонстрації, пікетування або в будь-якому різному поєднанні цих форм за ініціативою фізичних чи юридичних осіб.

Результати мирних заходів, сформульовані в петиціях, резолюціях, вимогах і інших документах, досить часто мають доленосний вплив на державне управління в різних сферах суспільного та державного життя. Але важливими для державного управління є результати виключно легітимних мирних зібрань.

При цьому слід врахувати, що кожен вид легітимних мирних заходів має свої особливості щодо змісту конституційних прав, які реалізуються на них громадянами та порядку реалізації цих прав. Так, збори - це мирний захід, що проводиться, як правило, у спеціально відведеному і пристосованому для цього місці з метою колективного обговорення і вирішення будь-яких професійних, управлінських, у тому числі й державно-управлінських, соціально-побутових та інших питань і проблем. Мітинг же є мирним заходом, що проводиться для підтримки вимог, резолюцій, інших звернень у заздалегідь визначеному відкритому місці.

Натомість демонстрація - це специфічний вид мітингу, що проводиться, як правило, у вигляді організованого пересування учасників за заздалегідь визначеним маршрутом та передбачає використання плакатів, транспарантів та інших засобів наочної агітації. Нерідко маршрути демонстрацій проходять поблизу місця постійного розташування органів державної влади і органів

державного управління - Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Різновидом демонстрації є пікетування - специфічний вид мітингу поблизу будинку, споруди чи іншого об'єкта, у яких розміщені підприємства, установи, організації, органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, які, на думку учасників заходу, можуть сприяти тому, щоб висловлені ними вимоги задовольнялися.

Ще однією легітимною формою мирних зборів, через яку громадськість безпосередньо впливає на державне управління, є походи. Це різновид мирного заходу у формі масового організованого руху вулицями та дорогами за заздалегідь визначеним маршрутом. У новітній історії України походи нерідко використовувалися для цілеспрямованого впливу не лише на державне управління, а й на владу загалом. Як приклад, можна згадати шахтарські походи на Київ на початку 90-х рр. ХХ ст., які, врешті, призвели до зміни політичної еліти в Україні.

Вирішення процедурно-процесуальних питань забезпечення участі громадськості в державному управлінні шляхом реалізації конституційного права громадян збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи і демонстрації може бути здійснене, насамперед, шляхом прийняття закону України про громадські організації.

Важливим для участі громадськості в державному управлінні вбачається й визначене Конституцією України право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, що визначені в ст. 37 Конституції України та чинному законодавстві України.

Порядок утворення і діяльність політичних партій, під якими розуміються зареєстровані згідно із законом добровільні об'єднання громадян, прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, участь у

виборах та інших політичних заходах, регулюється Законом України "Про політичні партії в Україні" від 5 квітня 2001 р.

При цьому ст. 36 і 37 Конституції України закріплюють не лише право громадян на свободу об'єднання у політичні партії, а й у громадські організації. Зміст права на свободу об'єднання в громадські організації передбачає реалізацію права осіб на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення і захисту прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших суспільних інтересів, гарантованих Конституцією України і міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

На відміну від конституційного права на створення і участь у діяльності політичних партій, зокрема право засновувати громадські організації мають не лише громадяни України, а й іноземці та особи без громадянства, що законно перебувають на території України. Це право також поширюється на громадські організації, що відстоюють професійні права людей, - профспілки.

Нині без реалізації права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації неможливо увявити ні повноцінне громадянське суспільство, ні ефективний вплив громадськості на державне управління. Відповідні інститути громадянського суспільства традиційно об'єднують у своєму складі громадськість найбільш активних і згуртованих громадян, спроможних захищати права та свободи людини, а також впливати на державне управління. Так, станом на кінець 2010 р. в Україні зареєстровано 185 політичних партій, 3213 громадських організацій із всеукраїнським статусом [7].

Слід наголосити, що політичні партії та громадські організації стають важливими інституційними механізмами впливу громадськості на державне управління виключно за умови легітимності їх організації та діяльності. Основний Закон у ст. 37 чітко встановлює підстави для заборони діяльності політичних партій та громадських організацій. До них належать програмні цілі або дії, спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом,

порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриє її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міждержавної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення [4].

До того ж Конституція України забороняє утворення воєнізованих формувань у складі політичних партій і громадських організацій. Також не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних організаціях і установах. При цьому діяльність політичної партії чи громадської організації в Україні може бути заборонена виключно в судовому порядку.

Якщо попередньо охарактеризовані конституційні права та свободи громадян, похідні від їх права на участь в управлінні державними справами і, зокрема на участь в державному управлінні, могли бути реалізовані в колективі, то право на петиції, зберігаючи свою актуальність для громадян і держави, залишається індивідуальним правом.

Установлене у ст. 40 Конституції України право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк, або право на звернення (петиції) є засобом забезпечення інших політичних прав громадян і формою реалізації права громадян України брати участь в управлінні державними справами та формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх службових і посадових осіб.

Закон України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р. поділяє звернення громадян на: а) пропозиції (зауваження); б) заяви (клопотання); в) скарги, а також передбачає, що за формою подання вони можуть бути: 1) письмовими; 2) усними. Для

кожного виду звернень громадян чинне законодавство України визначає власний порядок розгляду та форми реагування.

Право на звернення поширюється не тільки на громадян України, а й на іноземців та осіб без громадянства, що законно перебувають в Україні, і тому дає змогу розв'язувати й інші важливі суспільні проблеми, крім політичних. Порядок реалізації цього права, крім Закону України "Про звернення громадян", визначається також Указом Президента України від 13 серпня 2002 р. № 700 "Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення" та ін.

Висновки. Ефективність застосування правозахисного потенціалу механізму впливу громадськості на державне управління залежить від гарантованості конституційного права на управління державними справами, а також забезпечення реалізації інших політичних прав громадян України, похідних від нього. Під гарантіями відповідних прав і свобод громадян слід розуміти систему умов і засобів, юридичних механізмів забезпечення належної реалізації визначених Конституцією та законами України політичних прав і свобод громадян.

У цьому сенсі саме проблеми забезпечення реалізації та гарантування права громадян на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраним до органів державної влади і органів місцевого самоврядування, на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, а також на індивідуальні та колективні звернення окреслює перспективи подальших наукових досліджень теорії та практики оптимізації механізмів впливу громадськості на державне управління в контексті масштабної адміністративної реформи 2010-2011 рр.

Список використаних джерел

1. Горбатенко В. П. Громадськість / В. П. Горбатенко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) та ін. - К. : Укр. енцикл., 2001. - Т. 3. - С. 640.

2. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами:

проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Грабильніков А. В. - К., 2006. - 20 с.

3. *Калабашкін І. М.* Щодо співвідношення категорій "громадянське суспільство" та "інститут громадянського суспільства" / І. М. Калабашкін // Бюл. М-ва юстиції України. - 2011. - № 1. - С. 96-102.

4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. 1996. - № 30. - Ст. 141.

5. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. - Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>

6. Політична система: сучасні проблеми розвитку громадянського суспільства і держави : у 2 т. / за заг. ред. О. В. Скрипника. Т. 2 : Правова, демократична держава в політичній системі: стан, тенденції та перспективи розвитку / авт. кол. : О. В. Скрипник (кер.) та ін. - К. : Логос, 2010. - 692 с.

7. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 72/1. Ст. 2597.