

## ФЕНОМЕН ПРАВА ГРОМАДЯН БРАТИ УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ У ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ ТА АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

### THE PHENOMENON OF THE RIGHT OF CITIZENS TO PARTICIPATE IN THE MANAGEMENT OF STATE AFFAIRS IN THE DEMOCRATIC STATE AND ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE

Пилип В.В., к.ю.н., доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Ужгородський національний університет

Статтю присвячено дослідженню феномену права громадян брати участь в управлінні державними справами у демократичній державі та адміністративному праві України. Проаналізовано думки різних учених щодо дефініції «право громадян брати участь в управлінні державними справами». Сформульовано найбільш суттєві ознаки громадської участі в управлінні державними справами як суб'єктивного права: 1) суб'єктом права є громадянин України, який може самостійно реалізовувати це право в індивідуальній формі або через інститути громадянського суспільства – у колективній формі; 2) змістом права є певні визначені законодавством України можливості громадян бути залученими до публічного управління, впливати на покращання діяльності органів публічної адміністрації та вимагати належної поведінки від інших осіб, в перше чергу, органів публічного адміністрування; 3) не всі можливості права можна реалізувати в індивідуальній формі, визначні законодавством певні можливості можна реалізувати виключно у колективній формі - через інститути громадянського суспільства; 4) є елементом правового статусу громадянина України, належить до суб'єктивного публічного права, направлено на досягнення публічного інтересу, який полягає у врахуванні, дотриманні та забезпеченні інтересів суспільства при прийнятті та виконанні рішень державного значення; 4) встановлюється та регламентується нормами публічного права (зокрема, конституційного та адміністративного).

З'ясовано, що феномен права громадян України брати участь в управлінні державними справами у адміністративному праві проявляється у його подвійній правовій природі права-принципу. Як право воно являє собою правові можливості громадян щодо участі в управлінні державними справами, а як принцип, має вигляд керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи публічного управління та визначають вимоги до організації і процесу управління, які покладають на органи публічної адміністрації обов'язок сприяти реалізації громадянами цих правових можливостей.

**Ключові слова:** участь в управлінні державними справами, право громадян брати участь в управлінні державними справами, публічне управління, принципи публічного управління, адміністративне право.

The article is devoted to the study of the phenomenon of the right of citizens to participate in the management of state affairs in a democratic state and the administrative law of Ukraine. The opinions of various scientists regarding the definition of «the right of citizens to participate in the management of state affairs» were analyzed. The most essential features of public participation in the management of state affairs as a subjective right are formulated: 1) the subject of the law is a citizen of Ukraine who can independently exercise this right in an individual form or through institutions of civil society - in a collective form; 2) the content of the right is certain opportunities defined by the legislation of Ukraine for citizens to be involved in public administration, to influence the improvement of the activities of public administration bodies and to demand appropriate behavior from other persons, first of all, public administration bodies; 3) not all possibilities of the law can be realized in an individual form, certain possibilities defined by legislation can be realized exclusively in a collective form - through institutions of civil society; 4) is an element of the legal status of a citizen of Ukraine, belongs to subjective public law, is aimed at achieving the public interest, which consists in taking into account, observing and ensuring the interests of society when making and implementing decisions of state importance; 4) established and regulated by the norms of public law (in particular, constitutional and administrative).

It was found that the phenomenon of the right of citizens of Ukraine to participate in the management of state affairs in administrative law is manifested in its dual legal nature of the right-principle. As a right, it represents the legal opportunities of citizens to participate in the management of state affairs, and as a principle, it has the form of guiding rules and norms of behavior that meet the goals of the public administration system and determine the requirements for the organization and management process, which impose obligations on public administration bodies the duty to promote the implementation of these legal opportunities by citizens.

**Key words:** participation in the management of state affairs, the right of citizens to participate in the management of state affairs, public administration, principles of public administration, administrative law.

Право громадян брати участь в управлінні державними справами є одним з невід'ємних прав людини, що закріплене у багатьох міжнародно-правових документах – Загальній декларації прав людини 1948 р. (ст. 21), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. (ст. 25) та ін.

Конституція України відповідно до загальноновизначених міжнародних стандартів гарантує й захищає це право. Стаття 38 Основного Закону держави проголошує, що: «Громадяни мають 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. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування».

Питання участі громадськості у здійсненні публічного адміністрування завжди була предметом для наукових досліджень, зокрема Б.Авер'янова,

І.Абрам'юка, О.Бандурки, С.Верби, В.Головка, І.Дахової, О.Домбровського, О.Зайчука, Р.Мельника, Ю.Тихомирова та інших вчених. Проте, через активі політичні процеси, які відбуваються у сучасній Україні, дане питання набуває особливої актуальності та потребує додаткового вивчення.

Метою нашої наукової роботи виступає дослідження феномену права громадян брати участь в управлінні державними справами у демократичній державі та адміністративному праві України

У науковій літературі ми можемо зустріти досить багато визначень права громадян брати участь в управлінні державними справами.

І.І. Дахова зазначає, що право на участь в управлінні державними справами є комплексним правом, яке включає в себе широкий спектр форм його здійснення. До таких прав, передбачених Конституцією України, на думку цього науковця, належить право на участь у виборах і референдумах (ч. 1 ст. 38), право на доступ до державної служби (ч. 2 ст. 38), право на звернення (ст. 40),

право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації (ст. 36), право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39) тощо [1, с. 106].

Зайчук О. В. визначає участь у здійсненні публічного адміністрування як політичне право особи, що передбачено від прийняття першого ґрунтового міжнародного документа - Загальної декларації прав людини, яка заклала основи сучасної світобудови і визначила людину як цінність у праві та політичному житті, права людини значно розширилися в матеріальному та сутнісному вимірі, і досі є основними природними можливостями індивідуума для особистого життя, реалізації та розвитку себе в соціумі. Відтак можна говорити про розмежування прав людини і громадянина. Громадянин це особа, яка належить до постійного населення певної держави, має нормативно закріплені статус, користується захистом держави і в межах її території, і поза нею. Громадянин має певні особливості, що надають йому можливість бути суб'єктом не лише економічних та соціальних, а й політичних відносин [2].

Ю.П. Битяк зазначає, що право на участь у державному управлінні реалізується через право на державну службу, внесення пропозицій, одержання необхідної інформації та документів у встановленій формі, проведення зборів, мітингів, демонстрацій, створення громадських об'єднань чи входження в них [3, с. 50].

На думку Домбровського О.І. і Багірянца Д.П. [4], участь громадян у здійсненні публічного адміністрування, може розглядатися у двох аспектах:

1) як політичне право особи;

2) як соціальний інститут функціонування демократичної публічної влади. «Учасť у здійсненні публічного адміністрування як політичне право особи передбачено від прийняття першого ґрунтового міжнародного документа - Загальної декларації прав людини, яка заклала основи сучасної світобудови і визначила людину як цінність у праві та політичному житті, права людини значно розширилися в матеріальному та сутнісному вимірі, і досі є основними природними можливостями індивідуума для особистого життя, реалізації та розвитку себе в соціумі. Відтак можна говорити про розмежування прав людини і громадянина. Громадянин це особа, яка належить до постійного населення певної держави, має нормативно закріплені статус, користується захистом держави і в межах її території, і поза нею. Громадянин має певні особливості, що надають йому можливість бути суб'єктом не лише економічних та соціальних, а й політичних відносин» [2].

На нашу думку, найбільш переконливою є позиція Головка В.В., який визначає право на участь в управлінні державними справами 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 при реалізації влади органами публічної влади. При цьому право на участь в управлінні державними справами по суті виступає можливістю громадян впливати на процес реалізації влади органами публічної влади і контролювати його та являє собою додаткову гарантію демократичного ладу в державі [5, с. 98]. На думку вченого, право на участь в управлінні державними справами є самостійним правом, яке не включає у себе виборче право, право на доступ до державної служби та абсолютно усі інші прояви безпосередньої демократії [5, с. 79].

Узагальнюючи наведені позиції, погляди та наукові концепції вчених, сформуємо найбільш суттєві ознаки громадської участі в управлінні державними справами як суб'єктивного права:

1) суб'єктом права брати участь в управлінні державними справами є громадянин України, який може реалі-

зовувати це право як в індивідуальних, так і колективних формах. Індивідуальна форма передбачає, що громадянин може самостійно брати участь у формуванні та реалізації державної політики, наприклад, напряму звертаючись до органів публічної адміністрації. Колективна форма можлива при об'єднанні з іншими громадянами, що дозволяє громадянину брати участь в державно-управлінському процесі через інститути громадянського суспільства;

2) змістом права є певні визначені законодавством України можливості громадян бути залученими до публічного управління, впливати на покращання діяльності органів публічної адміністрації та вимагати належної поведінки від інших осіб, в перше чергу, органів публічного адміністрування;

3) особливістю реалізації права є те, що на його суб'єкта накладаються певні обмеження щодо реалізації певних можливостей. Реалізація таких можливостей, наприклад, здійснення громадського нагляду у сфері національної безпеки і оборони, можлива лише у колективній формі - через інститути громадянського суспільства;

4) виступає важливим елементом правового статусу громадянина України та належить до суб'єктивного публічного права, оскільки його спрямованість направлена на досягнення публічного інтересу, який полягає у врахуванні, дотриманні та забезпеченні інтересів суспільства при прийнятті та виконанні рішень державного значення;

4) встановлюється та регламентується нормами публічного права (зокрема, конституційного та адміністративного). Закріплене у статті 38 Конституції України право громадян брати участь в управлінні державними справами конкретизуються законодавчими та підзаконними актами, де передбачено низку механізмів, які дозволяють суб'єктам громадянського суспільства брати участь у реалізації державної влади.

Разом з тим зауважимо, що в адміністративно-правовій літературі зазначається, що участь громадян в управлінні державними та суспільними справами є неодмінним принципом державного управління, закріпленим у Конституції [6, с.23-24; 7, с. 9,51; 8, с.747]. Р.С. Мельник та В.М.Бевзенко вважають, що принцип участі у прийнятті рішення є одним із принципів належного врядування, які стосуються правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації і створюють процедурні засади забезпечення та реалізації принципу верховенства права. За допомогою або через принципи належного врядування досягаються: мінімізація корупції, врахування думки меншості під час прийняття адміністративних актів, залучення інституцій громадянського суспільства до реалізації публічного адміністрування. Вчені зазначають, що реалізація принципу участі у прийнятті рішення покладає на суб'єктів публічної адміністрації обов'язок розроблювати та постійно удосконалювати форми та методи співпраці з приватними особами. Зазначене завдання має виконуватися за рахунок норм адміністративного права, спрямованих на нормативне регулювання порядку залучення приватних осіб до процесу прийняття рішення (адміністративного акта) та його виконання [9, с. 83]. Підтримуємо таку думку вчених, оскільки вона базується на міжнародних стандартах функціонування публічної влади у демократичній державі та нормах законодавства України, яке врегульовує діяльність органів публічної адміністрації.

У Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182(2005)27 [10] зазначається, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами - членами Ради Європи, і що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, а представницька демократія є найбільш рівноправною формою участі, оскільки пропонує гро-

мадянам можливість безпосередньо впливати на процес ухвалення рішення завдяки загальному виборчому праву. Саме участь громадян є важливим елементом будь-якої демократії, а активна участь є ознакою життєздатності демократії.

Також основні принципи «належного врядування» були закріплені Європейською комісією у Білій книзі Європейського врядування (2001р.). Для всіх держав-членів Європейського союзу було визначено п'ять принципів належного врядування, які характеризували концепцію європейського адміністрування – відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість. К. Бережна охарактеризувала їх так:

Принцип відкритості (англ. – openness) передбачає, що інститути ЄС повинні надавати більшого значення прозорості та комунікації в процесі прийняття рішень.

Принцип участі (англ. – participation) акцентується на більш систематичній участі громадян Союзу в розробленні та здійсненні політики ЄС.

Під підзвітністю (англ. – accountability) розуміється необхідність детальнішого визначення повноважень кожного з інститутів Союзу в процесі прийняття ними рішень.

Принцип ефективності (англ. – effectiveness) передбачає, що рішення мають бути прийняті на відповідному рівні і в належний час, чітко визначати зміст заходів та мету їх запровадження.

Водночас принцип узгодженості (англ. – coherence) запроваджує скоординованість різноманітних політик, котрі проводяться інститутами ЄС [11, с. 280].

Участь громадян в управлінні державними та суспільними справами як принцип публічного управління зустрічається й у законах і підзаконних актах України, правда у різній інтерпретації. Так, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» у статті 3, яка має назву: «Принципи діяльності Кабінету Міністрів України», у ч.4 зазначено: «Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через медіа про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення».

Серед основних принципів, що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони, Закон України «Про національну безпеку України» визначив принцип прозорості та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили. Відповідно до ст. 4 цього Закону, система цивільного контролю складається, у тому числі й з громадського нагляду. Громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» та іншими законами України (стаття 10 Закону).

Принцип відкритості для демократичного цивільного контролю визначено й серед принципів діяльності Національної гвардії України (стаття 3 Закону України «Про Національну гвардію України»).

У Розділі II «Принципи діяльності поліції» Закону України «Про Національну поліцію», у ст. 11. визначено принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства, а саме: «Діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб».

Також принцип взаємодії з громадськими об'єднаннями при здійсненні покладених на Державну прикордонну службу України завдань та принцип відкритості для демократичного цивільного контролю знаходимо серед основних принципів діяльності Державної прикордонної

служби України у статті 3 Закону України «Про Державну прикордонну службу України».

Отже, зазначені вище принципи діяльності органів публічної адміністрації, у тому числі правоохоронних органів, являють собою об'єктивно зумовлені нормативні засади діяльності відповідних органів, які закріплені у законодавчих актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності органу публічної адміністрації та визначають вимоги до організації і процесу публічного управління, який передбачає участь громадян та інститутів громадянського суспільства у тій чи іншій формі.

Також багато вчених в галузі конституційного та адміністративного права, аналізуючи роль громадянського суспільства у демократичній державі, визначають участь громадян в управлінні тими чи іншими державними та суспільними справами як необхідну керівну ідею, основоположну засаду, що відображає закономірності розвитку відносин в системі публічного управління. Так, Кириченко І. слушно зауважує, що сучасне суспільство не здатне жити й розвиватися в жорстких лещатах централізованого управління. Тому ієрархічна модель управління має бути доповнена самоорганізованими структурами громадянського суспільства та об'єднаннями соціального капіталу, які виникають спонтанно. Що не може вирішити державна машина, то на місцях вирішують, об'єднавшись, вільні громадяни, виробляючи «соціальні рішення» [12].

Отже, хоча право громадян брати участь в управлінні державними справами як принцип прямо у Конституції України не сформульовано, але випливає із міжнародної практики громадської участі у процесі прийняття публічно-владних рішень [13], має своє відображення в міжнародних актах та нормативно-правових актах України, які врегульовують діяльність органів публічної адміністрації, та відповідає вимогам до принципів державного управління, виробленими наукою державного управління [14], а саме має положення:

1) які є досить точним відображенням об'єктивних передумов: зв'язків і залежностей різних елементів в управлінських відносинах;

2) які є відображенням дій, необхідних для створення умов певної події щодо досягнення мети управління;

3) що претендують на роль принципів управління і повинні мати зручні для практичного застосування форми вираження [14].

Вважаємо, що визнання права громадської участі принципом державного управління не суперечать один одному. Це непоодинокий випадок у правовій дійсності. Участь громадян в управлінні справами держави забезпечується діями державних органів, на які покладається обов'язок сприяти реалізації цього права у процесі державного управління. Звідси цілком справедливий висновок про те, що право на участь в управлінні державними справами є не тільки одним із найважливіших прав громадянина, а й основоположним принципом публічного управління у демократичному суспільстві.

Отже, феномен права громадян брати участь в управлінні державними справами у адміністративному праві полягає у тому, що воно є водночас суб'єктивним публічним правом громадянина України і основоположним принципом публічного управління. Тобто, воно має подвійну адміністративно-правову природу, в силу чого пропонуємо, визначити його як право-принцип. Як право воно являє собою правові можливості щодо участі громадян України в управлінні державними справами, а як принцип, має вигляд керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи публічного управління та визначають вимоги до організації і процесу управління, які покладають на органи публічної адміністрації обов'язок сприяти реалізації громадянами цих правових можливостей.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Дахова І.І. участь громадян в управлінні державними справами. *Форум права*. 2014. № 3. С. 102–109. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12352/1/Dahova\\_102-109.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12352/1/Dahova_102-109.pdf).
2. Зайчук О. В. Теорія держави і права: Академічний курс : підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2006. URL:[http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk\\_tdp/part2/401.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/part2/401.htm)
3. Адміністративне право України : підручник для юридичних вузів і факультетів / Ю.П. Битяк та ін. Харків: Право, 2000. 520 с.
4. Домбровський О.І., Багір'янець Д.П. Участь громадськості у здійсненні публічного адміністрування на місцевому рівні: поняття та механізми забезпечення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 610-613. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/145>
5. Зайчук О. В. Теорія держави і права: Академічний курс : підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2006. URL:[http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk\\_tdp/part2/401.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/part2/401.htm)
6. Головка В.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами: Дис... канд. юрид. наук, 12.00.07. К., 2017. 269 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 520 с.
8. Адміністративне право України: Підручник для юрид.вузів / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Паращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2000. 520 с.
9. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998 Т. 5: П-С. 2003. 736 с.
10. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С.Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
11. Recommendation 182 (2005) on public participation in local affairs and elections, 17.05.2005. URL: <https://rm.coe.int/public-participation-in-local-affairs-and-elections-rapporteur-a-knape/168071884e>.
12. Бережна К. Принцип належного урядування та його вплив на стандарти реалізації прав громадян в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 279–281. URL: [http://www.lsej.org.ua/1\\_2020/70.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2020/70.pdf) (дата звернення: 20.11.2022).
13. Кириченко І. Соціальний капітал: довіра і толерантність – міра за міру. *Дзеркало тижня*. 2014. 28 лютого. № 7. URL: [https://dt.ua/socium/socialniy-kapital-dovira-i-tolerantnist-mira-za-miru\\_.html](https://dt.ua/socium/socialniy-kapital-dovira-i-tolerantnist-mira-za-miru_.html)
14. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства. URL: <http://www.osce.org/uk/ukraine/75885>
15. Кунєв Ю. Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 20 с.