

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Міністерство освіти і науки України

Спеціалізована вчена рада Д 26.001.04

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису**

ГОЛОВКО Валерій Віталійович

Прим. № ____

УДК 342.7

ДИСЕРТАЦІЯ

**«Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами
України права на участь в управлінні державними справами»**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

Галузь знань : 08. Право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

(підпис здобувача Головка В.В.)

Науковий керівник (консультант) **Мельник Роман Сергійович**,
доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права.

Київ – 2017

АНОТАЦІЯ

Головка В.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – Право). – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2017.

Дисертацію присвячено комплексному правовому дослідженню адміністративно-правового забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами. У дисертації розкрито сутність права громадян на участь в управлінні державними справами, встановлено публічно-правову природу відносин з його реалізації та обґрунтовано шляхи удосконалення їх адміністративно-правового забезпечення. У дисертації надано авторську характеристику категорії «управління державними справами», визначено поняття та розкрито зміст права громадян України на участь в управлінні державними справами, розглянуто засади нормативного забезпечення та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції окремих органів публічної влади.

Дисертація є першим комплексним правовим дослідженням, у якому окреслено теоретичні та практичні проблеми адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, розроблено шляхи їх вирішення, розглянуто перспективи формування та розвитку права громадської ініціативи в системі адміністративного права. За результатами дослідження обґрунтовано нові концептуальні теоретичні та прикладні положення й висновки.

На базі вивчення та узагальнення окремих наукових поглядів і підходів сформульовано та охарактеризовано основні наукові концепції розуміння

категорій «управління державними справами» і «управління суспільними справами», побудовані навколо їх співвідношення між собою та з поняттям «державне управління», та розуміння права на участь в управлінні державними справами.

Виділено критерії відмежування форм прямої демократії і демократії участі, які дозволяють уточнити сутність конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами та його місце в системі інших суміжних прав, серед яких названо окреме нормативне закріплення, поняття «управління державними справами» та правові наслідки.

Виділено основні ознаки та сформульовано поняття участі громадян в управлінні державними справами як проміжної або допоміжної ланки у процесі діяльності органів публічної влади, яка полягає у залученні громадян з власної ініціативи або з ініціативи органів публічної влади до їх діяльності з метою кращого врахування, дотримання та забезпечення інтересів суспільства при реалізації влади органами публічної влади. У вузькому розумінні участь в управлінні державними справами визначено як вплив на діяльність та рішення органів публічної влади і контроль за ними з боку громадськості з тим, щоб їх думка була врахована, а інтереси дотримані.

Обґрунтовано доцільність прийняття Закону України у сфері участі громадян в управлінні державними справами, що дозволить ввести єдині стандарти та правила участі громадян в управлінні державними справами, заповнити прогалини та подолати існуючі недоліки нормативно-правового регулювання цих відносин, запропоновано його можливі назви: «Про участь громадян та інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами» або «Про участь громадськості в управлінні державними справами», а також орієнтовну структуру, поділену на Загальну та Спеціальну частини.

Запропоновано класифікувати основні форми участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, за характером участі в управлінні державними справами,

плановістю, ступенем участі та функціями органів виконавчої влади.

Обґрунтовано доцільність урахування в наукових розробках та при вдосконаленні адміністративно-правового забезпечення відносин участі громадян в управлінні державними справами таких сфер реалізації права на участь, як діяльність органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, органів державної влади, не віднесених до жодної з гілок влади, та публічних фондів, оскільки згідно з чинними нормативно-правовими актами ці суб'єкти наділені повноваженнями щодо управління державними справами, в якому громадяни мають право брати участь.

Обґрунтовано недоцільність віднесення делегування та реалізації делегованих повноважень до форм участі громадян в управлінні державними справами шляхом розмежування цих понять за їх відмінними ознаками: належність повноважень, правовий статус учасників відносин, сутність відносин, підстави виникнення відносин та діяльності громадськості в такий спосіб.

Удосконалено загальний підхід до розкриття змісту суб'єктивного права на участь в управлінні державними справами шляхом обґрунтування можливості його конкретизації залежно від категорій державних справ, суб'єктів участі в управлінні державними справами та форм участі. Крім того, у дисертації набули удосконалення наукові підходи до визначення та класифікації форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади та (окремо) судової влади, а також до виділення основних форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади.

Подальше розвинено системно-структурну концепцію розуміння категорії «управління державними справами» (в частині співвідношення категорій «державні справи» і «суспільні справи», а також категорій «управління державними справами», «управління суспільними справами», «публічне управління» і «державне управління») та концепцію права

громадської ініціативи як правового інституту або підгалузі Особливого адміністративного права (в частині обґрунтування публічно-правової природи відносин участі в управлінні державними справами; обґрунтування адміністративно-правової природи права на участь в управлінні державними справами; відмежування сфер правового впливу процесуальних, конституційної та адміністративної галузей права на відносини участі громадян в управлінні державними справами; обґрунтування місця правових норм, які регулюють участь в управлінні державними справами, у системі Особливого адміністративного права; розроблення пропозицій щодо його структури).

У дисертації також набули подальшого розвитку рекомендації з приводу удосконалення: судової практики; нормативно-правового забезпечення реалізації права на участь в управлінні державними справами; адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції окремо органів законодавчої влади, органів виконавчої влади, органів судової влади, інших органів публічної влади.

Одержані результати дисертаційного дослідження становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у *науково-дослідній сфері* для подальших досліджень права громадян України на участь в управлінні державними справами та нормативно-правового забезпечення його реалізації; *правотворчості* під час удосконалення чинних і розроблення нових нормативно-правових актів з питань участі громадян в управлінні державними справами; *правозастосуванні* з метою підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю; *навчальному процесі* у ході підготовки лекцій, навчальних посібників та підручників з дисциплін «Конституційне право», «Адміністративне право», «Особливе адміністративне право», «Комунікаційне право», «Право громадської ініціативи», «Участь громадськості в управлінні державними справами» та ін.

Ключові слова: державні справи, управління державними справами, участь в управлінні державними справами, право на участь в управлінні державними справами, участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, форми участі в управлінні державними справами, конституційне право громадян, адміністративно-правове забезпечення, удосконалення нормативно-правових актів, органи публічної влади, громадськість.

Список публікацій здобувача за темою дисертації, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Головка В. В. Громадський контроль як одна з форм реалізації громадськістю права на управління державними справами / В. В. Головка // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 20. – С. 163–177 / Режим доступу : http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/10/holovko_20.pdf
2. Головка В. В. Проблеми розуміння категорії «управління державними справами» / В. В. Головка // Адміністративне право і процес. – 2016. – № 1 (15). – С. 49–58.
3. Головка В. В. Право на участь в управлінні державними справами: нотатки до наукової дискусії / В. В. Головка // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 8. – С. 93–99.
4. Головка В. В. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення права на участь в управлінні державними справами / В. В. Головка // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – Випуск 3 (12). – С. 55–60.
5. Головка В. В. Громадські експертизи і залучення громадян до проведення експертиз органами виконавчої влади: проблеми адміністративно-правового забезпечення / В. В. Головка // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – Випуск 2. – Том 2. – С. 55–59.
6. Головка В. В. Нормативно-правове забезпечення відносин участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції

органів законодавчої влади / В. В. Головка // Право і суспільство. – 2017. – № 1. – С. 136–141.

7. Holowko W. Beteiligungsformen für die Bürger bei der Verwaltung staatlicher Angelegenheiten im Bereich der Zuständigkeit für Außenpolitik / W. Holowko // Recht der Osteuropäischen Staaten. – 2017. – Heft 1. – S. 1–12.
Режим доступу : <http://www.reos.uni-goettingen.de/wp-content/uploads/ReOS-2017-01-S-01-12.pdf>

**Список публікацій здобувача за темою дисертації, які засвідчують
апробацію матеріалів дисертації:**

8. Головка В.В. Форми реалізації громадянами України права на управління державними справами // Законодавство України: історія розвитку, соціальна обумовленість, якість, застосування та вдосконалення: тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 5-6 грудня 2014 року / За заг. ред. Т.О. Коломоець. – Запоріжжя : ЗНУ, 2014. – С. 108–110.

9. Головка В.В. До питання про зміст права на участь в управлінні державними справами // Сучасні виклики українського права в контексті європейської інтеграції: тези доповідей учасників постійно діючого наукового семінару / за заг. ред. проф. Р. С. Мельника // Бюлетень № 2 (2) травень 2016 р. – Київ : Центр німецького права, Рада молодих вчених юридичного факультету КНУ імені Тараса Шевченка, 2016. – С. 12–14.

10. Головка В.В. До питання про сутність і співвідношення форм прямої демократії та демократії участі // Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19–20 серпня 2016 р. – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. – С. 80–83.

SUMMARY

Holovko V.V. Administrative and Legal Provision of Realizing the Right to Participate in the Management of State Affairs by the Citizens of Ukraine. – Qualifying scientific work as the manuscript.

The thesis for a candidate's degree (PhD) by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law (081 – Jurisprudence). – Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2017.

The dissertation is focused on the comprehensive legal study of administrative and legal provision of realizing the right of citizens of Ukraine to participate in the management of state affairs. The author of the dissertation has revealed the essence of the right of citizens to participate in the management of state affairs; has established public and legal nature of relations on its implementation, and has substantiated the ways of improving their administrative and legal provision. The author has provided own characteristics of the category of “management of state affairs”, has defined the concept and has revealed the content of the right of Ukrainian citizens to participate in the management of state affairs; has considered the principles of normative support and the current state of administrative and legal provision of the right of citizens of Ukraine to participate in the management of state affairs assigned to the competence of certain agencies of public authority.

The dissertation is the first comprehensive legal research, which has outlined theoretical and practical problems of administrative and legal support for realization of the right of Ukrainian citizens to participate in the management of state affairs, has elaborated the ways of their solution, has considered perspectives of the formation and development of the right of public initiative in the system of administrative law. The results of the research substantiated the new conceptual theoretical and applied provisions and conclusions.

On the basis of studying and generalization of certain scientific views and approaches, the author has formed and characterized the basic scientific concepts of understanding the categories of “management of state affairs” and “management of public affairs”, built around their correlation with each other and with the concept of “state administration”, and the understanding of the right to participate in the management of state affairs.

The criteria for distinguishing between forms of direct democracy and

inclusive democracy have been specified, which make it possible to clarify the essence of the constitutional right of citizens to participate in the management of state affairs and its place in the system of other related rights, among which we name the separate normative consolidation, the concept of “management of state affairs” and legal consequences.

The author has distinguished the main features and formulated the notion of citizen participation in the management of state affairs as an intermediate or auxiliary link in the process of the activities of the agencies of public authority, which are to involve citizens on their own initiative or on the initiative of public authorities to their activities in order to better take into account, observe and safeguard interests of the society in exercising power by public authorities. In the narrow sense, participation in the management of state affairs has been defined as an influence on the activities and decisions of public authorities and their control by the public so that their opinion is taken into account and interests are respected.

The expediency of adopting the Law of Ukraine in the field of citizens participation in the management of state affairs has been substantiated that will allow the implementation of common standards and rules for the participation of citizens in the management of state affairs, fill in the gaps and overcome the existing shortcomings of the normative and legal regulation of these relations. The author has suggested its possible titles: “On the Participation of Citizens and Institutions of Civil Society in the Management of State Affairs” or “On Public Participation in the Management of State Affairs”, as well as an indicative structure, divided into General and Special parts.

It has been offered to classify the main forms of citizens participation in the management of state affairs, which are related to the competence of executive authorities by the nature of participation in the management of state affairs, planning, and degree of participation and functions of executive authorities.

The author has grounded the expediency of taking into account in scientific developments and while improving administrative and legal provision of the relations of citizens participation in the management of state affairs such spheres of

the realization of the right to participate as the activity of local self-government agencies, authorities of the Autonomous Republic of Crimea, state authorities not attributed to any of the branches of power, and public funds, since according to the current regulatory acts these subjects are authorized to manage state affairs, where the citizens have the right to participate.

The impracticability of assigning and implementing delegated powers to the forms of citizens participation in the management of state affairs has been substantiated by differentiating these concepts from their distinctive features: the membership of the powers, the legal status of the participants of the relations, the nature of the relations, the basis for the emergence of relations and the activities of the public in such a way.

The general approach to revealing the content of the subjective right to participate in the management of state affairs has been improved by substantiating the possibility of its concretization depending on the categories of state affairs, the subjects of participation in the management of state affairs and the forms of participation. Besides, the dissertation has improved the scientific approaches to the definition and classification of the forms of citizens participation in the management of state affairs, which are subordinated to the competence of legislative agencies and (separately) the judicial power, as well as to the allocation of the main forms of citizens participation in the management of state affairs, related to the competence of executive authorities.

The author has developed the system and structural concept of understanding the category of “management of state affairs” (in terms of the correlation between the categories of “state affairs” and “social affairs”, as well as the categories of “management of state affairs”, “management of public affairs”, “public administration” and “state management”) and the concept of the right of public initiative as the legal institution or sub-branch of the Special administrative law (in terms of grounding the public and legal nature of the relations of the participation in the management of state affairs; administrative and legal nature of the right to participate in the management of state affairs; the delineation of the

spheres of legal influence of procedural, constitutional and administrative branches of law on the relations of citizens participation in the management of state affairs; grounding the place of legal norms regulating the participation in the management of state affairs, in the system of the Special administrative law; developing propositions for its structure).

Recommendations on improving: judicial practice; regulatory provision for the realization of the right to participate in the management of state affairs; administrative and legal provision for the implementation of the right of citizens of Ukraine to participate in the management of state affairs related to the competence of legislative agencies, executive authorities, judicial authorities, and other agencies of public power have also acquired further development in the dissertation.

The obtained results of the dissertation research have both practical and scientific and theoretical interest and can be used in the *research area* for further studies on the right of Ukrainian citizens to participate in the management of state affairs and regulatory provision for its implementation; *law-making process* during the improvement of the current and development of new regulatory acts on citizens participation in the management of state affairs; *legal enforcement* in order to increase the effectiveness of the interaction of public authorities with the public; *educational process* during the preparation of lectures, training manuals and textbooks on the disciplines “Constitutional Law”, “Administrative Law”, “Special Administrative Law”, “Communication Law”, “The Right of Public Initiative”, “Public Participation in the Management of State Affairs”, etc.

Key words: state affairs, management of state affairs, participation in the management of state affairs, the right to participate in the management of state affairs, public participation in the formation and implementation of the state policy, forms of participation in the management of state affairs, constitutional right of citizens, administrative and legal provision, improvement of regulatory acts, public authorities, the public.

**The List of Publications of the Degree-Seeking Student According to the
Theme of the Dissertation Containing the Main Scientific Results of the
Dissertation:**

1. Holovko, V.V. Public Control as One of the Forms of the Realization of the Right to Manage State Affairs by the Public / V. V. Holovko // Journal of eastern European Law. – 2015. – No. 20. – P. 163–177 / URL : http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/10/holovko_20.pdf

2. Holovko, V.V. Problems of Understanding the Category of “Management of State Affairs” / V. V. Holovko // Administrative Law and Procedure. – 2016. – No. 1 (15). – P. 49–58.

3. Holovko, V.V. The Right to Participate in the Management of State Affairs: Notes to the Scientific Discussion / V. V. Holovko // Pidpriumnystvo, hospodarstvo i pravo. – 2016. – No. 8. – P. 93–99.

4. Holovko, V.V. Modern State of Regulatory Provision of the Right to Participate in the Management of State Affairs / V. V. Holovko // Subcarpathian Law Herald. – 2016. – Issue 3 (12). – P. 55–60.

5. Holovko, V.V. Public Expertise and Involvement of Citizens to the Conduction of Expertise by Executive Authorities: Problems of Administrative and Legal Provision / V. V. Holovko // naukovyi Visnyk Khersonskoho derzhavnoho Universitetu. – 2016. – Issue 2. – Vol. 2. – P. 55–59.

6. Holovko, V.V. Regulatory Provision of the Relations in Citizens Participation in the Management of State Affairs Related to the Competence of Legislative Authorities / V. V. Holovko // Pravo i Suspilstvo. – 2017. – No. 1. – P. 136–141.

7. Holowko W. Beteiligungsformen für die Bürger bei der Verwaltung staatlicher Angelegenheiten im Bereich der Zuständigkeit für Außenpolitik / W. Holowko // Recht der Osteuropäischen Staaten. – 2017. – Heft 1. – S. 1–12. URL : <http://www.reos.uni-goettingen.de/wp-content/uploads/ReOS-2017-01-S-01-12.pdf>

**The List of Publications of the Degree-Seeking Student According to the
Theme of the Dissertation Confirming the Approbation of the Dissertation
Materials:**

8. Holovko, V.V. Forms of Realizing the Right to Manage State Affairs by the Citizens of Ukraine // Legislation of Ukraine: History of Development, Social Conditionality, Quality, Implementation and Improvement: abstracts of reports of International Scientific and Practical Conference, Zaporizhzhia, December 5-6, 2014 / Under general edition of T.O. Kolomoets. – Zaporizhzhia : ZNU, 2014. – P. 108–110.

9. Holovko, V.V. Regarding the Content of the Right to Participation in the Management of State Affairs // Modern Challenges of Ukrainian Law in the Context of European Integration: abstracts of the participants of the ongoing scientific seminar / under general edition of professor R. S. Melnyk // Bulletin No. 2 (2) May, 2016. – Kyiv : The Center of German Law, the Council of Junior Scholars of the Law Faculty of Taras Shevchenko National University of Kyiv, 2016. – P. 12–14.

10. Holovko, V.V. Regarding the Essence and Correlation of the Forms of Direct Democracy and Inclusive Democracy // Problems and State of Keeping Human Rights in Ukraine: Materials of International Scientific and Practical Conference, Lviv, August 19–20, 2016. – Lviv: Zahidnoukrainska orhanizatsiia “Tsentr Pravnychkh Initsiatyv”, 2016. – P. 80–83.

ЗМІСТ

Вступ.....	16
Розділ 1. Теоретико-правова сутність права громадян України на участь в управлінні державними справами.....	37
1.1. Поняття та характеристика категорії «управління державними справами».....	37
1.2. Поняття і сутність права громадян України на участь в управлінні державними справами.....	57
1.3. Зміст права на участь в управлінні державними справами та його нормативне забезпечення.....	99
Висновки до розділу 1.....	130
 Розділ 2. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції окремих органів публічної влади.....	 136
2.1. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади.....	136
2.2. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади.....	162
2.3. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади.....	185
2.4. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції інших органів публічної влади.....	209
Висновки до розділу 2.....	224

Висновки.....	228
Список використаних джерел.....	237

ВСТУП

Актуальність теми. З постійним розвитком суспільства і державності, сталими тенденціями до підвищення рівня політичної і правової освіченості громадян, громадянської активності та зацікавленості у розбудові стабільної, стійкої та успішної держави, формуванні ефективної та надійної публічної політики перед сучасним світом все більше постає питання щодо зміцнення і розширення демократичних цінностей і принципів у державах. З цією метою розвинені правові держави закріплюють за своїми громадянами низку основних політичних прав і свобод, зміст яких впливає із самої сутності демократії, спрямованих на повноцінну участь народу в здійсненні влади у державі.

Важливе місце серед них посідає право громадян на участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України [74]). Зв'язок між його дотриманням і реалізацією та утвердженням і прогресивним процвітанням демократії, становленням держави, відповідної політико-правовим реаліям і сучасним вимогам світу і суспільства до розвинених правових держав, є беззаперечним. Наведене обумовлює необхідність запровадження дієвого та надійного механізму і створення належного та ефективного нормативно-правового забезпечення реалізації права на участь в управлінні державними справами. Вказане, у свою чергу, зумовлює потребу в розробленні програм та стратегій правових реформ в окресленій сфері з належним науковим обґрунтуванням кожного кроку і заходу, спрямованого на оптимізацію і вдосконалення нормативно-правової регламентації відносин участі громадськості в управлінні державними справами.

Зазначене підтверджується низкою концепцій і стратегій, схвалених протягом останнього десятиріччя Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Мова йде, наприклад, про розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» від 21 листопада 2007 р. №

1035-р, укази Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 р. № 212/2012 і «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 р. № 68/2016, яким затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки.

Крім того, наявними є численні наукові праці, присвячені розгляду даного питання, серед яких, зокрема, дослідження А. О. Алексєєвої, Е. А. Афоніна, О. І. Васильєвої, М. Й. Вільгушинського, М. Т. Габдуалієва, О. Ю. Гарькавченка, М. А. Гирика, С. В. Гладія, О. О. Гончарова, Л. В. Гонюкової, А. В. Грабильнікова, І. І. Дахової, А. М. Євгенєвої, М. С. Зайцева, П. І. Каблака, Н. В. Камінської, А. В. Кожиної, С. О. Кондратьєва, М. О. Липчанської, Р. С. Мельника, В. І. Московця, С. А. Пінчука, І. Ю. Средницької, О. О. Чуб, О. В. Щербанюк та ін.

Проте маємо наголосити, що стан наукових розробок з окресленої тематики знаходиться на недостатньому рівні, що виражається, наприклад, у відсутності комплексних правових досліджень, де було б враховано усі основні форми реалізації права на участь в управлінні державними справами, специфіку його реалізації у сфері діяльності різноманітних органів публічної влади тощо. Окрім того, більшість наукових концепцій побудовано на базі застарілих наукових поглядів та підходів, що, як наслідок, призводить до помилкового розуміння сутності відносин участі в управлінні державними справами. Це, у свою чергу, має своїм наслідком відсутність належного наукового обґрунтування та дієвих пропозицій стосовно вдосконалення нормативно-правового (насамперед, адміністративно-правового) забезпечення означених відносин.

До того ж підкреслимо і низький рівень нормативно-правової регламентації участі громадськості в управлінні державними справами, оскільки більшість різновидів цих відносин не регламентована на нормативному рівні. Що ж стосується наявних нормативно-правових актів у

цій сфері, то вони характеризуються численними прогалинами і недоліками.

Таким чином, необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення відносин участі в управлінні державними справами та потреба в належному науковому обґрунтуванні цього процесу шляхом проведення комплексного наукового дослідження на підставі сучасних наукових концепцій і нормативно-правових актів національного та європейського рівня обумовлюють актуальність дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дослідження проведено відповідно до Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016, підрозділу «Забезпечення права на участь в управлінні державними справами та у виборах» розділу 4 Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98, Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014 – 2017 роки, затвердженої Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII, Плану дій з реалізації Декларації відкритості парламенту, прийнятого у Додатку 1 до розпорядження Голови Верховної Ради України від 5 лютого 2016 р. № 47, Декларації відкритості парламенту, пункту 4 розділу «Правові механізми забезпечення і захисту прав та свобод людини», пунктів 8, 10, 14 розділу «Проблеми формування національної правової системи України та її адаптація до європейського права», пунктів 3, 5, 7, 9, 10, 11 розділу «Правове забезпечення державного будівництва та розвитку політичної системи», пунктів 3, 5 розділу «Правове забезпечення інформаційної сфери України»

Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016 – 2020 роки, закріплених у Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016 – 2020 роки.

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертації полягає в розкритті сутності права громадян на участь в управлінні державними справами, встановленні публічно-правової природи відносин з його реалізації та науковому обґрунтуванні шляхів удосконалення їх адміністративно-правового забезпечення на підставі аналізу чинних нормативно-правових актів України та зарубіжних країн, нормативно-правових документів ЄС, вивчення та опрацювання сучасних вітчизняних і зарубіжних наукових теорій, концепцій і підходів, практики Конституційного Суду України та адміністративних розпоряджень органів публічної влади.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність послідовного вирішення таких *задач*:

- встановити поняття та надати характеристику категорії «управління державними справами»;
- визначити поняття та обґрунтувати сутність права громадян України на участь в управлінні державними справами;
- розкрити зміст права на участь в управлінні державними справами і розглянути засади його нормативного забезпечення;
- розглянути сучасний стан адміністративно-правового забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади;
- вивчити стан адміністративно-правового забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади;
- розглянути питання адміністративно-правового забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади;
- з'ясувати питання адміністративно-правового забезпечення реалізації

громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції інших органів публічної влади;

– розробити пропозиції та рекомендації стосовно вдосконалення адміністративно-правового забезпечення відносин з реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються з приводу реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади реалізації права України на участь в управлінні державними справами.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять загальні та спеціальні методи наукового пізнання, застосування яких зумовлено системним підходом, що дає змогу плановірно та комплексно вивчити і розкрити тему дисертації та обумовлену нею проблематику. Наприклад, за допомогою логіко-семантичного методу оновлено й уточнено понятійно-категоріальний апарат, визначено сутність і дефініції термінів «суспільні справи», «державні справи», «місцеві справи», «управління», «управління державними справами», «управління суспільними справами», «участь в управлінні державними справами», «право на участь в управлінні державними справами», «форми безпосередньої демократії», «делегування повноважень» (розділ 1, підрозділ 2.4). За допомогою історично-правового методу було: встановлено витoki категорії «державне управління», особливості її розуміння та обставини, які на нього вплинули, у радянські часи; співвіднесено окремі ознаки правової регламентації публічно-управлінської діяльності у радянський та період з 1990 р., що слугувало одним з аргументів проти ототожнення понять державного управління та управління державними справами (підрозділ 1.1); визначено специфіку радянського розуміння категорії «управління державними справами» у контексті обґрунтування недоцільності застосування концепції ототожнення понять «участь в управлінні державними справами» та «безпосередня

демократія» (підрозділ 1.2); окреслено зміни у правовій регламентації безпосередньої участі народу в здійсненні правосуддя та виявлено недоліки нормативно-правового регулювання, які виникли з їх прийняттям (підрозділ 2.3). Системний метод застосовано при визначенні нормативних засад участі громадян України в управлінні державними справами, засад адміністративно-правового забезпечення участі громадян України в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції окремих органів публічної влади, та системи нормативних актів з питань участі громадян України в управлінні державними справами (підрозділ 1.3, розділ 2). Аналіз, синтез, дедукцію та індукцію використано у процесі характеристики адміністративно-правових відносин, що виникають з приводу участі громадян України в управлінні державними справами, та теоретико-правових конструкцій у цій сфері, а також для виділення наукових концепцій та підходів на підставі вивчення окремих наукових поглядів (розділи 1, 2). За допомогою методу групування та структурно-логічного методу з'ясовано систему суб'єктів участі в управлінні державними справами, проведено класифікацію форм участі в управлінні державними справами та нормативно-правових актів з окреслених питань, розроблено структуру права громадської ініціативи та Закону України «Про участь громадськості в управлінні державними справами» (розділи 1, 2). Порівняльно-правовий метод було застосовано для вивчення концепцій розуміння та підходів до характеристики категорій «управління державними справами», «право на участь в управлінні державними справами» та ін., класифікації форм участі громадян в управлінні державними справами, а також при дослідженні положень національного і зарубіжного законодавства (розділи 1, 2). Системно-структурний метод дав змогу охарактеризувати окремі аспекти права на участь в управлінні державними справами та адміністративно-правового забезпечення його реалізації (розділи 1, 2).

Нормативною основою дослідження є Конституція України, міжнародні документи, закони України, нормативно-правові акти

підзаконного рівня та адміністративні розпорядження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, рішення та висновки Конституційного Суду України, інші акти органів судової влади, спрямовані на регулювання відносин участі громадськості в управлінні державними справами, а також відповідне законодавство та судова практика зарубіжних держав та ЄС.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять наукові праці в галузі теорії держави та права, конституційного права, теорії управління, адміністративного права, кримінального процесу, судоустрою, логіки та філологічних наук, підготовлені, зокрема, М. І. Абдулаєвим, А. О. Алексєєвою, Н. О. Алюшиною, Г. В. Атаманчуком, Е. А. Афоніним, Ю. П. Битяком, О. І. Васильєвою, М. Й. Вільгушинським, М. Т. Габдуалієвим, О. Ю. Гарькавченком, М. А. Гириком, С. В. Гладієм, О. О. Гончаровим, Л. В. Гонюковою, В. В. Городовенком, А. В. Грабильніковим, І. І. Даховою, Т. І. Друцул, А. М. Євгенєвою, М. С. Зайцевим, О. А. Івіним, П. І. Каблаком, Н. В. Камінською, А. В. Кожиною, А. М. Колодієм, В. В. Копейчиковим, С. О. Кондратьєвим, О. Я. Лаврінець, М. О. Липчанською, В. В. Лобановим, М. І. Матузовим, Р. С. Мельником, В. І. Московцем, А. Ю. Олійником, С. А. Пінчуком, В. Ф. Погорілком, Ю. І. Римаренком, М. В. Савчиним, О. Ф. Скаун, І. О. Сквірським, А. А. Солодковим, І. Ю. Средницькою, В. М. Тернавською, В. В. Толковановим, В. Л. Федоренком, О. О. Чуб, О. В. Щербанюк та ін.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим комплексним правовим дослідженням, у якому з використанням необхідних методів наукового пізнання, здобутків вітчизняної і зарубіжної юридичної науки, урахуванням європейського досвіду, положень чинних національних та міжнародних нормативних актів, законопроектів окреслено теоретичні та практичні проблеми адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян України

на участь в управлінні державними справами, розроблено шляхи їх вирішення, розглянуто перспективи формування та розвитку права громадської ініціативи в системі адміністративного права. За результатами дослідження обґрунтовано нові концептуальні теоретичні та прикладні положення й висновки:

уперше:

– на базі вивчення окремих наукових поглядів виділено та охарактеризовано дві основні наукові концепції розуміння категорій «управління державними справами» і «управління суспільними справами», які побудовано навколо їх співвідношення між собою та з поняттям «державне управління». Серед них названо: 1) концепцію ототожнення, у межах якої названі категорії ототожнюються за своєю сутністю і значенням у різних варіаціях, які схематично мають наступний вигляд: управління державними справами = державне управління, управління суспільними справами = державне управління, державне управління = управління державними справами = управління суспільними справами; 2) системно-структурну концепцію, в межах якої визнається нерівнозначність процесів та явищ, які позначаються за допомогою термінів «державне управління», «управління державними справами» та «управління суспільними справами» і співвідносяться між собою як частина та ціле;

– на підставі узагальнення окремих наукових поглядів і підходів сформульовано та охарактеризовано дві концепції розуміння права на участь в управлінні державними справами: концепцію тотожності, в основу якої покладено підхід ототожнення понять «участь в управлінні державними справами» та «безпосередня демократія», та концепцію його розуміння як самостійного права, вужчого за змістом, аніж загальна правова можливість народу реалізовувати владу безпосередньо, в основу якої покладено підхід визнання окремого виду демократії – демократії участі;

– виділено критерії, за якими відмежовано форми прямої демократії і демократії участі, які дозволяють уточнити сутність конституційного права

громадян на участь в управлінні державними справами та його місце в системі інших суміжних прав, серед яких названо: *окреме нормативне закріплення* (на підставі ст. 38 Конституції України, ст. 21 Загальної декларації прав людини та ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від права на участь в управлінні державними справами відокремлюється решта прав, а отже, і так само форми демократії, юридичним виразом яких вони є); *поняття «управління державними справами»* (право на участь в управлінні державними справами реалізується лише у тій сфері безпосередньої реалізації влади народом, де уповноважені діяти органи публічної влади, та полягає у можливості громадян бути залученими до діяльності органів публічної влади; прояви прямого народовладдя мають місце у тих сферах, де уповноважені діяти та приймати юридично значущі правові рішення лише громадяни, наприклад на виборах та референдумах); *правові наслідки* (особливістю прямої демократії є, зокрема, те, що народ/його частина приймає самостійні рішення, які мають остаточне значення та тягнуть за собою кінцеві юридичні наслідки; участь в управлінні державними справами зазвичай не призводить до кінцевих правових наслідків);

– виділено основні ознаки, властиві усім проявам участі громадян в управлінні державними справами: вони є складовою, проміжним етапом якоїсь правової процедури, процесу в діяльності органів публічної влади; можуть не бути складовою процесу, тобто бути самостійною діяльністю, проте відіграють додаткову, допоміжну роль у діяльності органів публічної влади; мають дорадчий та консультативний характер, який виражається у наданні зауважень, пропозицій, рекомендацій для подальшої роботи органів публічної влади;

– сформульовано поняття «участь громадян в управлінні державними справами» як проміжна або допоміжна ланка у процесі діяльності органів публічної влади, яка полягає у залученні громадян з власної ініціативи або з ініціативи органів публічної влади до їх діяльності з метою кращого

врахування, дотримання та забезпечення інтересів суспільства при реалізації влади органами публічної влади. У вузькому розумінні участь в управлінні державними справами передбачає вплив на діяльність та рішення органів публічної влади і контроль за ними з боку громадськості з тим, щоб їх думка була врахована, а інтереси дотримані;

– обґрунтовано застосування термінів «громадськість» і «громадяни» для узагальненого позначення суб'єктів (носіїв) права на участь в управлінні державними справами та встановлено їх загальну систему, яку становлять: окремі фізичні та/або юридичні особи, громадські ради, інститути громадянського суспільства, серед яких громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства, та ін. Разом з тим наголошено на тому, що конкретне коло суб'єктів реалізації права на участь в управлінні державними справами може різнитись залежно від низки обставин (як-то категорія державних справ або форми участі в управлінні державними справами);

– обґрунтовано доцільність прийняття Закону України у сфері участі громадян в управлінні державними справами, що дозволить ввести єдині стандарти та правила участі громадян в управлінні державними справами, заповнити прогалини та подолати існуючі недоліки нормативно-правового регулювання цих відносин, запропоновано його можливі назви: «Про участь громадян та інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами» або «Про участь громадськості в управлінні державними справами», а також орієнтовну структуру, яка містить наступні складові: 1) Загальні положення (або Загальна частина): визначення основних категорій і термінів; система суб'єктів цих відносин; перелік їх прав та обов'язків; форми участі громадян в управлінні державними справами; сфери та випадки їх застосування; вимоги щодо забезпечення участі громадськості в управлінні

державними справами; засади контролю за таким забезпеченням; відповідальність за порушення вимог закону; 2) Спеціальну частину, структуровану за формами участі громадян в управлінні державними справами, яка міститиме положення про: загальні порядок і процедури участі громадян за відповідними напрямками; вимоги та умови такої участі; вимоги до оформлення результатів участі та їх врахування або ґрунтовної відмови у їх врахуванні органами публічної влади; особливості участі в управлінні окремими категоріями державних справ та ін.;

– запропоновано підхід до класифікації основних форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, за такими критеріями: 1) характер участі в управлінні державними справами або ступінь причетності органів виконавчої влади до діяльності громадськості в означеній сфері: такі, що мають самостійний характер, та ті, що не мають самостійного характеру (реалізуються спільними діями з органами виконавчої влади та їх посадовими або службовими особами); 2) плановість (позаплановість): планові та позапланові; 3) ступінь участі (характер дій) громадян: пасивні та активні (за яких громадяни вчиняють активні дії, спрямовані на формування та реалізацію державної політики); 4) державні справи та функції органів виконавчої влади: форми участі у правоохоронній, контрольній, правотворчій та іншій діяльності органів виконавчої влади;

– обґрунтовано доцільність урахування в наукових розробках та при вдосконаленні адміністративно-правового забезпечення відносин участі громадян в управлінні державними справами таких сфер реалізації права на участь, як діяльність органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, органів державної влади, не віднесених до жодної з гілок влади, та публічних фондів, оскільки згідно з чинними нормативно-правовими актами ці суб'єкти наділені повноваженнями щодо управління державними справами, в якому громадяни мають право брати участь;

– обґрунтовано недоцільність віднесення делегування та реалізації делегованих повноважень до форм участі громадян в управлінні державними справами шляхом розмежування цих понять за їх відмінними ознаками: належність повноважень, правовий статус учасників відносин, сутність відносин, підстави виникнення відносин та діяльності громадськості в такий спосіб;

удосконалено:

– загальний підхід до розкриття змісту суб'єктивного права на участь в управлінні державними справами шляхом обґрунтування можливості його конкретизації залежно від: 1) *категорій державних справ*, що пояснюється їх індивідуальною специфікою, зважаючи на яку органи публічної влади обирають оптимальні інструменти (методи) управління ними, відповідно до чого може відрізнитись як перелік форм участі у ньому, так і коло правомочностей (праводіань, обумовлених формами участі), якими наділені суб'єкти права у цій сфері; 2) *суб'єктів участі в управлінні державними справами*, що обумовлено закріпленням у деяких випадках у нормативно-правових актах низки правомочностей, якими наділені лише певні, визначені у них, суб'єкти права на участь, що зумовлено, передусім, особливостями їх правового статусу і специфікою їх діяльності; 3) *форм участі*, що впливає з регламентації більшості форм участі в управлінні державними справами у спеціальних нормативно-правових актах, присвячених або процесу діяльності органів публічної влади, одним з етапів якого є участь громадськості, або ж безпосередньо окремим формам реалізації цього права. І кожна з цих форм має свої особливості, порядок та процедуру реалізації, що супроводжується наділенням суб'єктів права певним колом правомочностей, а органів публічної влади – обов'язками з приводу організації та забезпечення реалізації цього права;

– підхід до визначення форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, з огляду на встановлення того, що: 1) референдуми, народне вето, народна

правотворча ініціатива, вибори, політичні партії, звернення (за виключенням електронних петицій), громадські ради (консультативно-дорадчі органи) та судовий захист легітимних очікувань не є формами участі громадян в управлінні державними справами. Як наслідок, позиції вчених щодо їх виділення як форм участі не відповідають правовій дійсності; 2) до основних форм участі в управлінні державними справами варто відносити наступні: участь громадян у засіданнях комітетів Верховної Ради України, участь громадян у парламентських слуханнях та слуханнях у комітетах Верховної Ради України, участь у всенародному обговоренні законопроекту, електронні петиції, лобіювання, громадську експертизу проектів нормативно-правових актів (включаючи антикорупційну експертизу), вивчення громадської думки (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи та ін.) та публічні громадські обговорення (конференції, семінари, форуми, круглі столи, зустрічі з громадськістю та ін.);

– класифікацію форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, з огляду на встановлення: 1) помилковості наукових підходів, за якими виділяються безпосередні форми, оскільки до них вчені відносять референдуми, народне вето та народну правотворчу ініціативу; 2) недоцільності застосування підходів, згідно з якими форми участі поділяються на обов'язкові та факультативні, імперативні та дорадчі, рекомендаційні та інші, індивідуальні та колективні, оскільки вони не відповідають правовій дійсності; 3) необхідності видозміни решти способів класифікації цих форм участі шляхом поправки на помилково названі, перераховані вище форми (тобто які не слід враховувати);

– підхід до виділення основних форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, серед яких запропоновано визнавати інформування, громадські експертизи та участь громадян у проведенні експертиз органами виконавчої влади, діяльність громадських інспекторів, включаючи проведення рейдів,

перевірок та ін., діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, включаючи спільне з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах тощо, консультації з громадськістю, включаючи публічні громадські обговорення, електронні консультації та вивчення громадської думки;

– підхід до виділення основних форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади, серед яких названо: інформування, консультації з громадськістю, участь у засіданнях Пленуму Верховного Суду України, незалежне оцінювання роботи судді в судових засіданнях, участь у діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, участь в обранні членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, участь у зборах суддів, участь у встановленні відповідності судді критеріям професійної етики та доброчесності, підготовку наукових висновків з питань діяльності Верховного Суду України, що потребують наукового забезпечення, громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу, аналіз відповідності національного законодавства щодо судоустрою та статусу суддів міжнародним стандартам щодо незалежності, ефективності та ролі судів, дослідження стану незалежності судової влади та діяльності органів суддівського самоврядування та ін.;

– підхід до класифікації основних форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади, та запропоновано її здійснення за наступними критеріями: залежно від можливості громадян брати участь у певних формах в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції будь-якого органу державної влади, на: універсальні (або загальні) та специфічні (чи унікальні); за змістом та призначенням участі на: організаційного характеру, які стосуються організації судової влади, забезпечувальні, спрямовані на забезпечення діяльності органів судової влади, контрольні, консультативно-

дорадчі, або допоміжні та ін.;

дістали подальшого розвитку:

– системно-структурна концепція в частині співвідношення категорій «державні справи» і «суспільні справи» як різних за обсягом та змістом понять, при якому встановлено, що поняття «суспільні справи» позначає ширшу сферу діяльності суспільства, ніж категорія «державні справи», оскільки виходить за межі діяльності суб'єктів публічної влади, включаючи також і ті сфери, управління якими суспільство здійснює самостійно, без звернення до владних структур;

– системно-структурна концепція, побудована на основі співвідношення категорій «управління державними справами», «управління суспільними справами» і «державне управління», що доповнено ще одним складником – поняттям «публічне управління», що враховує, окрім державного, ще й республіканське та муніципальне управління, та схематично виражено у наступний спосіб: державне управління – публічне управління – управління державними справами – управління суспільними справами, де перелік категорій починається від найменшого складника до найбільш загальної та цілісної категорії;

– концепція права громадської ініціативи як правового інституту або підгалузі Особливого адміністративного права шляхом: 1) обґрунтування публічно-правової природи відносин участі в управлінні державними справами з огляду на виключну публічно-владну сферу його реалізації та статус суб'єктів реалізації цього права як суб'єктів владних повноважень; 2) обґрунтування адміністративно-правової природи права на участь в управлінні державними справами у випадках, коли відносини з його реалізації стосуються сфери публічного управління, тобто діяльності суб'єктів публічної адміністрації; 3) відмежування сфер правового впливу процесуальних, конституційної та адміністративної галузей права на відносини участі громадян в управлінні державними справами; 4) обґрунтування місця правових норм, які регулюють участь в управлінні

державними справами, у системі Особливого адміністративного права; 5) розроблення пропозицій щодо його структури, яку представлено наступним чином: *загальні положення*, що включають визначення основних понять та категорій, принципів участі громадян, встановлення сфер реалізації цього права, системи суб'єктів, які мають його забезпечувати, тощо; *спеціальні положення*, спрямовані на розкриття сутності та особливостей застосування тих або інших форм участі, процедур їх застосування, оформлення наслідків та ін.;

– рекомендації з приводу удосконалення та адаптації українського законодавства до європейських стандартів шляхом запозичення широкого термінологічно-категоріального апарату, застосованого в європейському праві, у якому різні категорії відрізняються за рівнем узагальнення і конкретизації («участь у публічному житті», «демократична участь», «пряма участь в ухваленні рішень», «пряма участь в управлінні місцевими справами»), що дозволило б частково вирішити проблему, яка виникла у вітчизняній правовій науці через плутанину в термінології та брак необхідних термінів у дослідницькому «арсеналі»;

– рекомендації щодо вдосконалення судової практики (яка, як відомо, виступає одним із джерел права в державі), зокрема шляхом перегляду позиції Конституційного Суду України у його рішеннях та висновках з урахуванням європейських стандартів, зарубіжного досвіду, особливостей нормативної регламентації права на участь в управлінні державними справами на національному рівні та відмінностей між різними правовими категоріями (у тому числі «управлінням державними справами» і «участю в управлінні державними справами», «участю в управлінні» та «управлінням»);

– рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації права на участь в управлінні державними справами, зокрема запропоновано: здійснити окреме закріплення на нормативному рівні конкретних правомочностей громадськості у сфері участі в управлінні державними справами; прийняти Закон України «Про участь громадян та

інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами» (орієнтовна назва) з урахуванням європейських стандартів у цій сфері; активізувати наукові розроблення з питань участі громадян в управлінні державними справами та розуміння відповідного конституційного права;

– рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, а саме запропоновано: 1) внести зміни до законів України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України»: шляхом унормування прав та обов'язків громадськості та органів законодавчої влади в окресленій сфері, порядку та правових наслідків участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, та інших питань; або ж шляхом доповнення цих законів відсильними нормами на закон України, присвячений участі громадян в управлінні державними справами, за умови його попереднього прийняття; чи, поки такий закон не буде прийнято, шляхом прийняття підзаконного нормативно-правового акта, яким встановлюватимуться загальні засади та порядок участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади; 2) внести зміни до законів України «Про звернення громадян» і «Про Регламент Верховної Ради України» шляхом вилучення положень про електронні петиції з названих законів (і решти нормативно-правових актів, які містять норми про електронні петиції) та урегулювання цього питання в законі України, присвяченому участі громадян в управлінні державними справами, з можливим наступним внесенням доповнень до законів України «Про звернення громадян» та «Про Регламент Верховної Ради України» у вигляді відсильної норми на відповідний нормативно-правовий акт;

– рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади,

зокрема запропоновано: проведення систематизації правових положень, які стосуються форм участі в управлінні державними справами у цій сфері, а також порядку та процедур участі у таких формах, та закріплення їх у межах одного нормативно-правового акта; проведення систематизації правових норм у сфері консультацій з громадськістю; розміщення у пропонованому Законі України «Про участь громадськості в управлінні державними справами» загальних засад та вимог щодо проведення консультацій з громадськістю, механізму контролю за їх дотриманням та ін., унормування в ньому питань порядку, процедур, контролю, відповідальності, прав та обов'язків та ін., які стосуються громадських експертиз (діяльності органів виконавчої влади, антидискримінаційної, антикорупційної, екологічної) та залучення громадян до експертиз органами виконавчої влади; внесення змін та доповнень до нормативних актів, якими регулюються консультації з громадськістю, шляхом: видалення загальних положень про консультації з громадськістю (громадські обговорення, громадські слухання тощо), закріплення положення, яке відсилатиме до загальних засад у названому Законі, закріплення лише тих положень, які встановлюють специфіку проведення консультацій з громадськістю в окремих сферах діяльності органів виконавчої влади;

– рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади, серед яких, у тому числі, запропоновано: внесення змін та доповнень до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині встановлення відповідальності усіх суб'єктів, відповідальних за інформування, за порушення вимог усіх видів інформаційної діяльності; закріплення засад інформування у пропонованому до прийняття Законі України «Про участь громадськості в управлінні державними справами»; унормування консультацій з громадськістю органами судової влади шляхом прийняття нормативно-правового акта з цих питань або закріпивши відповідні

положення у пропонованому Законі України «Про участь громадськості в управлінні державними справами»; прийняття підзаконних нормативно-правових актів, присвячених регламентації участі громадян у засіданнях Пленуму Верховного Суду України, діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, у зборах суддів, оскільки зазвичай процедури детально регулюються саме на підзаконному рівні; внесення відповідних доповнень до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у вигляді відсильних норм до таких підзаконних актів або закріплення у пропонованому Законі України «Про участь громадськості в управлінні державними справами» загальних засад участі громадян, у тому числі у сфері діяльності органів судової влади; внесення змін і доповнень до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині здійснення незалежного оцінювання роботи суддів, яке здійснюється громадськими об'єднаннями у відкритих судових засіданнях, щодо детальної регламентації його порядку і процедур та ін.;

– рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції інших органів публічної влади, зокрема розроблено пропозиції з приводу: систематизації нормативних положень, якими регламентуються відносини участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів місцевого самоврядування, вилучення дублюючих норм та викладу їх у межах єдиного нормативно-правового акта, що сприятиме встановленню єдиних стандартів та однакової практики регулювання і забезпечення відносин участі; проведення докорінної роботи з удосконалення, оновлення і зміни нормативно-правового забезпечення відносин участі в управлінні державними справами як взагалі, так і у сфері діяльності органів місцевого самоврядування зокрема; унормування в майбутньому Законі України «Про участь громадськості в управлінні державними справами» повного переліку суб'єктів публічно-владних повноважень, що здійснюють управління державними справами, в якому громадськість у силу ст. 38 Конституції

України має право брати участь, та ін.

Практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальших досліджень права громадян України на участь в управлінні державними справами та нормативно-правового забезпечення його реалізації;

– *правотворчості* – під час удосконалення чинних і розроблення нових нормативно-правових актів з питань участі громадян в управлінні державними справами;

– *правозастосуванні* – з метою підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю;

– *навчальному процесі* – в ході підготовки лекцій, навчальних посібників та підручників з дисциплін «Конституційне право», «Адміністративне право», «Особливе адміністративне право», «Комунікаційне право», «Право громадської ініціативи», «Участь громадськості в управлінні державними справами» та ін.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження, його основні висновки та рекомендації оприлюднені на міжнародній науково-практичній конференції «Законодавство України: історія розвитку, соціальна обумовленість, якість, застосування та вдосконалення» (Запоріжжя, 2014); постійно діючому науковому семінарі «Сучасні виклики українського права в контексті європейської інтеграції» (Київ, 2016); міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні» (Львів, 2016).

Публікації. Основні положення та результати дослідження

відображено у 10 наукових публікаціях: 6 статтях у вітчизняних наукових фахових виданнях; 1 статті у закордонному фаховому виданні; 3 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях та постійно діючому науковому семінарі.

Структура дисертації. Робота складається зі вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків до кожного розділу і загальних висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 251 сторінку, з них основного тексту – 217 сторінок. Список використаних джерел налічує 260 найменувань і розміщений на 33 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА СУТНІСТЬ ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

1.1. Поняття та характеристика категорії «управління державними справами»

У системі основних конституційних прав громадян України найбільш політично значущим є право громадян на участь в управлінні державними справами, закріплене в ст. 38 Конституції України [74]. Значення даного права у формуванні та реалізації демократії на усіх щаблях публічної влади та управління обумовлює необхідність удосконалення правового механізму його реалізації, що підсилюється за рахунок таких актуальних факторів, як: підвищення громадянської свідомості у державі, активізація тенденцій залучення громадськості до вирішення суспільно важливих питань, євроінтеграційні зобов'язання України та ін. Указане, у свою чергу, зумовлює доцільність ретельного дослідження окресленої сфери на науковому рівні з тим, щоб оптимізація її нормативно-правового регулювання здійснювалась на засадах наукової обґрунтованості пропонованих шляхів покращення сучасного стану реалізації та механізму забезпечення названого права.

З огляду на викладене наукове дослідження вказаних питань має базуватись на повноцінних знаннях щодо сутності права громадян на участь в управлінні державними справами, чому сприяє визначення основних категорій, які його характеризують. Передусім, маємо на увазі категорію «управління державними справами», яка є засадничою у розумінні даного конституційного права. Тому вважаємо за доцільне розпочати наше дослідження з характеристики даної категорії, що дозволить нам у подальшому коректно розкрити поняття та зміст права на участь в управлінні державними справами.

Пристаючи до виконання поставленого завдання зауважимо, що сьогодні у наукових джерелах доволі часто вживається термін «управління державними справами», поряд з яким згадується також суміжне з ним поняття «управління суспільними справами». Проте зазвичай вони використовуються лише в контексті вивчення інших категорій, процесів та явищ, наприклад моделей державного управління [87, с. 43], соціального управління та діяльності недержавних формувань і структур, які беруть у ньому участь [60], понять «бюрократія» [95, с. 114], «політика» [49, с. 13], «форми держави» [31] та ін. При цьому найчастіше дані терміни застосовуються в науковій літературі при дослідженні державного управління та виробленні його дефініції, що, на нашу думку, обумовлено наявністю спільних ознак семантичного та змістовного значення, які властиві цим поняттям, – вони позначають управлінську діяльність і так чи інакше пов'язані з державою, її діяльністю, завданнями, функціями, інтересами.

Однак, незважаючи на часте згадування у наукових працях, автори майже не звертаються до тлумачення категорій «управління державними справами» та «управління суспільними справами», як, власне, і термінів «державні справи» та «суспільні справи». Як наслідок, відсутність достатнього обсягу наукових напрацювань та законодавчих дефініцій, які б дозволили створити уявлення про зазначені поняття, призвела до того, що в юридичній думці не утвердилась єдина практика їх розуміння. Такий стан наукового пізнання даних категорій обумовив те, що в наукових працях сформувалось щонайменше дві концепції їх розуміння, які різняться за змістом та метою застосування означеної термінології. Вони побудовані навколо співвідношення категорій «управління державними справами» та «управління суспільними справами» з поняттям «державне управління» і полягають у тому, що в тій або іншій варіації окреслені поняття розглядаються як:

1. Тотожні – концепція ототожнення. У межах даної концепції завдяки аналізу наукових джерел можемо виділити декілька наукових підходів, згідно

з якими:

1) ототожнюються лише категорії «управління державними справами» та «державне управління», при цьому термін «управління суспільними справами» науковці переважно не згадують. Особливістю цього підходу є те, що автори:

– або прямо наголошують на тому, що «державне управління – це управління справами держави» [9] (В. Т. Батичко),

– або при розгляді питання про управління державними справами ведуть мову про державне управління, безпосередньо не використовуючи наведеного вище формулювання [234, с. 53] (Ю. О. Тихомиров);

2) ототожнюються категорії «управління суспільними справами» та «державне управління». За цього підходу, аналогічно з попереднім, інше назване поняття не вживається. Наприклад, І. Ю. Кузовлева відзначає, що державне управління – це: «механізм реалізації повноважень держави з керівництва, організації та цілеспрямованого державно-владного впливу на суспільство та усі його підсистеми»; «цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільні процеси, свідомість, поведінку та діяльність людей»; «управління справами суспільства, яке здійснює держава в цілому» [80];

3) ототожнюються усі названі вище категорії, тобто схематично такий підхід має наступний вигляд: державне управління = управління державними справами = управління суспільними справами. Наприклад, І. Н. Барциц, розкриваючи поняття державного управління, одночасно вказує, що воно являє собою «діяльність з управління державними справами» [256, с. 138] та «діяльність з управління суспільними справами» [256, с. 138].

У такому разі, з одного боку, логічним є висновок, що дефініції державного управління та решти категорій збігаються. З іншого, звернемо увагу на те, що поряд з таким уявленням про сутність управління державними справами та управління суспільними справами представники даної концепції інколи звертаються і до окремого визначення їх понять.

Наприклад, Ю. О. Тихомиров указує, що:

- управління суспільством (або, виходячи з контексту викладу, управління суспільними справами) – це вплив на усі, більшість або окремі сфери суспільного життя, управління суспільними процесами;

- управління державою, державними справами – цілеспрямований організований вплив держави та її інститутів на сфери державного життя для зміни їх відповідно до цілей державної політики [234, с. 60].

Проте, на нашу думку, такий підхід не позбавлений недоліків, оскільки:

- по-перше, наведені дефініції є доволі абстрактними та узагальненими, не розкривають сутність та особливості цих видів управління, а також не дають змоги встановити, що собою являють державні та суспільні справи, з приводу яких здійснюється управління уповноваженими суб'єктами. Тому, з нашої точки зору, використання таких визначень не матиме жодного наукового та практичного значення;

- по-друге, можемо побачити, що автор, виділяючи окремо ці види управління, ніби проводить межу між сферами суспільного і державного життя. Це викликає запитання з наступного приводу: що становлять собою ці сфери; за якими критеріями встановлюється межа між державним та суспільним життям; чи включає взагалі сфера державного життя задоволення потреб та інтересів суспільства; або ж сфера державного життя стосується виключно вирішення питань забезпечення діяльності органів державної влади та ін.;

- по-третє, нагадаємо, що автор цих дефініцій є представником концепції ототожнення, а тому він все ж зазначає, що: «Будь-яке суспільство і держава зацікавлені в успішному управлінні своїми соціальними справами» – (маються на увазі суспільні справи) – «Ці справи публічні, вони відображають спільний інтерес та потреби суспільства, держави і громадян у самозбереженні і забезпеченні своєї життєдіяльності» [234, с. 16]. Тим самим, на нашу думку, Ю. О. Тихомиров поєднав під поняттям «суспільні справи» державну та суспільну сфери. Тому викликає подив, чому в подальшому

вчений категорично розмежовує суспільне та державне життя, управління суспільними та управління державними справами без яких-небудь точок перетину, якщо за його визначенням суспільні справи (які, що логічно випливає із семантичного аналізу, становлять безпосередній предмет управління суспільними справами) включають і державні потреби та інтереси також. На нашу думку, такий підхід заплутує читача та не сприяє розумінню сутності управління державними та/або суспільними справами, оскільки містить багато суперечностей та неточностей.

Отже, з огляду на викладене вважаємо, що спроби формулювання окремих дефініцій для понять «управління державними справами» та «управління суспільними справами» в межах концепції ототожнення здійснені дещо невдало та непродумано. Разом з тим, не звертаючись до критики окремих наукових поглядів, сформованих у межах концепції ототожнення та розглянутих нами раніше, можемо одразу наголосити на декількох інших недоліках, властивих викладеній концепції загалом, а саме:

по-перше, концепція ставить розуміння категорій «управління державними справами» та «управління суспільними справами» у залежність від наукових підходів до тлумачення сфери державного управління. Останні, як відомо, варіюються від вузького розуміння державного управління, заснованого на радянських традиціях, до широкого, яке відповідає сучасному стану публічного управління в державі. Відповідно, якщо дотримуватись концепції ототожнення, то дефініції цих термінів змінюватимуться кожного разу, коли змінюватиметься підхід вченого до визначення поняття «державне управління», що не сприяє утвердженню однозначного розуміння та однакової практики застосування як даних термінів, так і нормативних положень, у яких вони містяться;

по-друге, концепція обмежує сферу управління державними та/або суспільними справами лише одним із видів публічного управління – державним, унаслідок чого зокрема муніципальне управління залишається поза увагою. Крім того, цей підхід виводить за межі державних справ

діяльність суб'єктів публічної адміністрації, які не мають статусу органів державної влади, але залучені до реалізації завдань та функцій публічного управління. На нашу думку, зазначене суперечить правовій дійсності та ігнорує значний обсяг публічно-управлінської діяльності, спрямованої на задоволення потреб та інтересів держави та суспільства. Разом з тим це наштовхує нас на думку про те, що такі недоліки визначеної концепції, як і загалом її існування, обумовлені, насамперед, відсутністю у авторів чітких знань про поняття «державні справи» і «суспільні справи» та різницю між ними, а також інколи й знань про поняття та сутність публічного управління та системи його суб'єктів.

Останній сформульований висновок підтверджують також погляди інших учених, які ставлять під сумнів висунуті в науковій літературі точки зору щодо наділення державного управління подвійним значенням: як управління суспільством (або суспільними справами) та як управління державними справами, з наступних причин:

- твердження про те, що держава управляє усіма справами суспільства, далеке від істини. Принаймні це властиве не кожній державі, а відтак не може розглядатись як загальна ознака;

- що стосується розуміння державного управління як управління державними справами, то в даному випадку виникає певна термінологічна плутанина, оскільки в такому разі неминуче з'являться питання про те, що слід розуміти під державними справами. Якщо мова йде про виконання державою її функцій, тоді управління державними справами рівнозначне управлінню суспільством, оскільки вплив на певні суспільні відносини є однією з функцій держави. Якщо ж мова йде про розуміння державних справ лише з позиції управління належним державі майном, вирішення кадрових питань в органах державної влади та інших аналогічних явищ, то навряд чи таке звичайне адміністрування, яке нічим не відрізняється від керівництва будь-якою організацією, може іменуватись терміном «державне управління», оскільки воно явно не буде відповідати його важливій ознаці – використанню

в управлінні державної влади [122].

Частково погоджуючись з наведеною позицією вважаємо, що вона підкреслює наявну в юридичній літературі невизначеність стосовно правової сутності згаданих категорій та їх призначення. Зважаючи на це пропонуємо перейти до ознайомлення з наступною науковою концепцією, яка, на наш погляд, сприяє подоланню окреслених неточностей та недоліків концепції ототожнення, а також дозволяє відповісти на питання про зміст та значення досліджуваних понять.

2. Нетотожні, але пов'язані між собою певним чином, – системно-структурна концепція. Особливістю даної концепції є те, що її представники визнають нерівнозначність процесів та явищ, які позначаються за допомогою термінів «державне управління», «управління державними справами» та «управління суспільними справами», і співвідносять їх між собою як частину та ціле. Одним із прикладів такого підходу є позиція Б. М. Лазарева, який відзначав, що «державне управління є складовою частиною управління державними справами, а воно, у свою чергу, – складовою частиною управління справами суспільства» [257, с. 386]. Проте вчений розтлумачив лише поняття державного управління та не висловив жодних міркувань з приводу наведеного співвідношення. Між тим більш повно та комплексно окреслене питання розглянула М. О. Липчанська, чия позиція, на нашу думку, доволі яскраво виражає сутність та особливості даної концепції.

Так, вчена підкреслює, насамперед, проблеми розуміння категорії «державні справи» (або «справи держави»), вказуючи, що вона не досліджена в конституційно-правовому вимірі, дуже рідко використовується в нормативно-правових актах різного рівня та вживається, як правило, лише в контексті протиставлення деяким недержавним справам, наприклад: у міжнародно-правових документах згадується про невтручання у внутрішні справи держави, які розглядаються як сфери виключного впливу конкретної держави; у національних правових актах категорія «державні справи» застосовується для відмежування їх від сфер діяльності громадських

організацій, зокрема релігійних [83, с. 24]. Незважаючи на таке обмежене використання, вказані приклади дозволили авторці дійти висновку, що так чи інакше цей термін позначає певні сфери діяльності, які виключаються з-під контролю інших суб'єктів [82].

З метою конкретизації цього визначення М. О. Липчанська звертається також до поняття «держава», яке правовою наукою розуміється як «форма організації політичної влади, що сприяє переважаючій реалізації конкретних класових, загальнолюдських, релігійних, національних та інших інтересів у межах певної території» [82; 89, с. 29]. При цьому відзначає, що «призначення та сутність держави полягає у тому, що вона покликана здійснювати управління суспільством на засадах демократичних принципів правління в інтересах захисту основних прав та свобод особистості, а також для забезпечення суспільної згоди (соціального компромісу)» [82; 1, с. 31]. Додамо від себе, що таке розуміння сутності та призначення держави повністю узгоджується з нормативними положеннями Конституції України та підтверджується ними, а саме – преамбулою та ст. 3, якими закріплено, що: «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, ..., дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, ..., приймає цю Конституцію»; «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави».

На цій підставі дослідниця встановлює, що реалізація вказаних інтересів, відповідно, і являє собою основну справу, заради якої держава створюється та існує. Як наслідок, категорія «державні справи», на перший погляд, може бути визначена як сфера діяльності, пов'язана із задоволенням інтересів та потреб як окремих соціальних груп, так і всього суспільства у цілому [82].

Разом з тим М. О. Липчанська відзначає, що в наукових джерелах панує також точка зору, що соціальне призначення держави проявляється у її

функціях [82; 1, с. 32]. Тому вчена наголошує на необхідності співвіднести поняття «державні справи» та «функції держави». У цьому ракурсі дослідниця визнає, що найбільш поширений підхід до розуміння функцій держави, застосований у юридичній літературі, полягає у визначенні їх як основних напрямків діяльності держави, обумовлених її сутністю та змістом, а також поставленими перед нею цілями, завданнями та її соціальним призначенням [82; 94]. З окресленого випливає, що державні справи та функції держави жодним чином не можуть ототожнюватись: якщо державні справи вказують на сфери діяльності держави, то функції держави виступають напрямками її діяльності. Іншими словами, державні справи – це статика, а функції – динаміка [82; 83, с. 25]. Водночас, як зауважує авторка, ці категорії мають певний взаємозв'язок: державні справи, як сфери діяльності держави, визначають її функції як конкретні напрямки реалізації цієї діяльності. Таким чином, функції держави детерміновані державними справами, визначаються ними. Крім того, державні справи відображають можливості держави регулювати ті або інші аспекти суспільного життя, здійснювати їх правове регулювання, тобто виражають межі її юрисдикції [82; 83, с. 25].

Узагальнюючи викладене, дефініцію категорії «державні справи» можна представити як сфери діяльності та межі юрисдикції конкретної держави, пов'язані із задоволенням інтересів та потреб як окремих соціальних груп, так і всього суспільства у цілому [82]. З огляду на це М. О. Липчанська конкретизує зміст державних справ, співвідносячи їх з місцевими справами як ціле та частину цілого, відповідно до чого місцеве самоврядування являє собою одну з форм управління державними справами [83, с. 25].

Такий підхід не викликає у нас жодних заперечень, оскільки відображає положення ст. 140 Конституції України, відповідно до якої «місцеве самоврядування є правом територіальної громади ... самостійно вирішувати питання місцевого значення...», та ст. 5 Конституції України,

згідно з якою «... єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Тобто з аналізу цих норм, на нашу думку, випливає, що питання, які вирішуються у державі за допомогою публічної влади, можуть мати як загальнодержавне, так і місцеве значення. При цьому право на вирішення останніх надається як органам державної влади, так і органам місцевого самоврядування (що узгоджується також з низкою інших нормативно-правових актів, які урегульовують діяльність органів державної влади місцевого рівня, наприклад Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [171]). Відповідно уся ця діяльність становить діяльність держави, яка реалізується різними повноважними суб'єктами на різних рівнях публічної влади. Тому логічним є висновок про те, що місцеві справи є складовою усієї сукупності державних справ та виражають собою місцевий рівень потреб суспільства.

Після з'ясування даного питання наступним кроком до уточнення категорії «державні справи» є її порівняння з поняттям «суспільні справи». Однак це питання М. О. Липчанська визначає як складне, оскільки чітку межу між вказаними категоріями можна провести далеко не завжди через існування значної кількості питань, які входять до сфери діяльності як держави, так і громадянського суспільства. Іншого, за переконанням вченої, у демократичній правовій державі і бути не може: державні справи, загалом, виникають з потреб суспільства, тому що воно повинно мати можливості не лише контролювати владні структури, але й самостійно брати участь у реалізації цих справ [83, с. 24–25]. Проте, на нашу думку, з таким підходом до співвідношення означених правових конструкцій можна погодитись лише частково, оскільки він не повністю розкриває поставлене питання.

На нашу думку, варто дещо інакше розглядати ті правові явища і процеси, які характеризуються за допомогою категорій «державні справи» та «суспільні справи». У першу чергу, слід виходити з поняття, сутності та призначення держави, які ми розглянули під час дослідження згаданої

наукової концепції. На підставі їх з'ясування нами було встановлено, що держава та її діяльність повністю обумовлені потребами та інтересами суспільства. Окрім того, зазначене вище дозволяє також підкреслити, що суспільство контролює діяльність держави та безпосередньо бере участь у державних справах. З огляду на наведене вважаємо, що саме за цими ознаками і визначається спільне між сферами діяльності держави та суспільства. Іншими словами, в цих частинах категорії «державні справи» і «суспільні справи» збігаються.

Проте управлінська діяльність суспільства, як це впливає з наукових джерел [3, с. 7; 60; 83, с. 24–25], включає також діяльність недержавних організацій, під якими слід розуміти, насамперед, різноманітні громадські об'єднання, які, відповідно до діючого законодавства, не мають статусу органів публічної влади, але вирішують окремі питання та здійснюють регулюючий вплив на окремі сфери життєдіяльності суспільства. Таке твердження узгоджується з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» [136], згідно з якою «громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів».

Крім того, яскравим прикладом недержавного (в значенні суспільного) регулювання окремих сфер життєдіяльності суспільства є, на наше переконання, діяльність саморегулювних організацій, які здійснюють професійне самоврядування, вдалим прикладом яких є Нотаріальна палата України. Так, згідно з п. 2.3 Статуту Нотаріальної палати України, затвердженого З'їздом нотаріусів України від 10 січня 2014 р. [227], метою діяльності Нотаріальної палати України є об'єднання на професійній основі зусиль нотаріусів для виконання покладених на них Законом України «Про нотаріат» [177] обов'язків і забезпечення їхніх прав, представництво професійних інтересів нотаріусів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, втілення та

застосування фундаментальних принципів системи нотаріату латинського типу, а також принципів нотаріальної етики, положень латинського нотаріату, захист професійних інтересів та соціальних прав нотаріусів, сприяння підвищенню професійного рівня нотаріусів та надання їм методичної допомоги, захист інтересів фізичних і юридичних осіб при заподіянні їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості нотаріуса. Тобто можемо переконатися, що до виключної компетенції Нотаріальної палати України як суспільної організації, яка не є органом публічної влади, входить вирішення питань окремої сфери життєдіяльності суспільства, яка стосується, за даним прикладом, професійної діяльності нотаріусів.

Зазначене дозволяє дійти висновку про те, що поняття «суспільні справи» позначає ширшу сферу діяльності суспільства, ніж категорія «державні справи», оскільки виходить за межі діяльності суб'єктів публічної влади, тобто включає також і ті сфери, управління якими суспільство здійснює самостійно, без звернення до владних структур. Це, на нашу думку, виправдовує підхід Б. М. Лазарева, який стверджував, що управління державними справами є складовою управління суспільними справами [257, с. 386].

Таким чином, з'ясувавши сутність категорій «державні справи», «суспільні справи» та визначивши відмінності між ними, а отже, й між поняттями «управління державними справами» та «управління суспільними справами», маємо усі підстави перейти до останнього питання, яке розкриває зміст та особливості системно-структурної концепції, – сутності управління державними справами та його відмежування від державного управління. З огляду на вказане зазначимо, що, відповідно до наукових поглядів М. О. Липчанської, «якщо державні справи відображають сфери суспільно життя, в яких держава юридично компетентна у статиці, то управління державними справами – це вже процес, який реалізується різноманітними суб'єктами» [82]. Розвиваючи дану позицію, вчена звертається до загального поняття «управління», яке представляє як цілеспрямований, організуючий і

регулюючий вплив людей на суспільну, колективну та групову життєдіяльність, реалізований як безпосередньо, так і через спеціально створені структури [82; 7]. Одним із його типів дослідниця називає соціальне управління, що розуміє як вплив на суспільство з метою його упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку, одним із видів якого вважаючи державне управління [82].

З окресленого можна зрозуміти, що тим самим вчена ніби окреслила, що державне управління є лише одним із видів суспільно орієнтованої управлінської діяльності. Поряд з цим дослідниця окремо наголосила на тому, що державне управління не рівнозначне поняттю управління державними справами, зважаючи на наступні аргументи: державне управління являє собою виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади, тобто воно є проявом діяльності лише однієї з гілок державної влади – виконавчої; державна влада загалом реалізується трьома гілками влади: законодавчою, судовою та виконавчою; відтак державне управління є лише частиною цілого соціально-правового явища – управлінського процесу в масштабах усіх державно-владних структур, який у широкому соціальному значенні характеризує усю діяльність і держави, і місцевого самоврядування з організуючого впливу з боку органів влади як суб'єктів права з метою розвитку суспільних відносин та забезпечення керованості на основі права. Тим самим М. О. Липчанська відмежувала досліджувані категорії наступним чином: управлінський процес у масштабах усіх державно-владних структур запропонувала позначати терміном «управління державними справами», а виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади – терміном «державне управління» [82].

Не вдаючись до критики наукових поглядів ученої щодо розуміння поняття «державне управління», в цілому погоджуємось із нею, виходячи з наступної логіки. Управління в загальному розумінні являє собою регулюючий вплив на життєдіяльність суспільства, який здійснюється виключно через владу, оскільки остання означає «здатність, право і

можливість підкоряти своїй волі інших» [125, с. 69]; «здатність і можливість втілювати свою волю, впливати на поведінку і долю інших людей» [123]; «здатність і можливість втілювати свою волю, справляти визначальний вплив на діяльність, поведінку і загалом долю інших людей за допомогою авторитету, права» [18]. Тобто влада, по суті, являє собою, з одного боку, наділення певних суб'єктів повноваженнями здійснювати вплив на поведінку інших осіб, приймати рішення щодо них тощо, а з іншого – зобов'язання решти осіб неухильно підкорятися такому впливу, цим рішенням. Відповідно управління як регулюючий вплив здійснюється шляхом реалізації влади.

У свою чергу, влада в державі, як ми вже згадували, здійснюється народом безпосередньо, через органи державної (законодавчої, виконавчої та судової) влади та органи місцевого самоврядування (ст.ст. 5, 6 Конституції України). З огляду на це загальний регулюючий вплив на суспільні відносини (управління) здійснюється народом безпосередньо або через названі органи публічної влади. Кожний із цих суб'єктів наділений повноваженнями впливати на суспільні відносини, забезпечувати суспільні інтереси й потреби у визначених для них законом сферах та за встановленими законом напрямками.

Отже, державні справи – це усі сфери діяльності держави, а управління – загальний регулюючий вплив усіх задіяних у реалізації влади суб'єктів. З наведеного зрозуміло, що діяльність органів виконавчої влади є лише складовою загального механізму управління державними справами. І, з якої б точки зору не тлумачилось поняття державного управління, – воно являтиме собою лише складову загального управління державними справами: якщо це виконавчо-розпорядча діяльність – то вона являє собою лише один із напрямків діяльності органів виконавчої влади; якщо це загалом діяльність органів виконавчої влади – то це управлінська діяльність лише одного із суб'єктів публічного управління; якщо це діяльність усіх органів державної влади – тоді це складова сукупної діяльності органів публічної влади, до яких також належать органи місцевого самоврядування; якщо це одна з функцій

держави – тоді вона є лише одним із багатьох напрямків здійснення регулюючого впливу у відповідних сферах тощо.

Водночас, незважаючи на викладене, на нашу думку, варто окремо зупинитись на питанні розуміння поняття «державне управління», оскільки такий крок:

по-перше, дозволить пояснити окремі причини існування концепції ототожнення, що, у свою чергу, слугуватиме додатковим аргументом на користь системно-структурної концепції як більш сучасної та доречної до застосування при вивченні сутності категорії «управління державними справами»;

по-друге, дозволить коректніше розуміти, а отже, й більш правильно відображати співвідношення між категоріями «державне управління» і «управління державними справами». У даному випадку маємо на увазі те, що, незважаючи на множинність підходів до визначення дефініції «державне управління» та несуттєвість обрання будь-якого з них, ми дотримуємось думки, що для коректного розуміння будь-якого правового явища чи процесу є необхідним упровадження єдиної термінології для їх позначення та однакової практики її тлумачення і застосування. Тому встановлення точної сутності поняття «державне управління» сприятиме не лише його повноцінному розумінню, а й чіткішому встановленню місця державного управління в системі управління державними справами, а отже, й точнішому визначенню меж застосування названої категорії.

В окреслених цілях зауважимо, передусім, що поняття «державне управління» сформувалось як широко вживана категорія для позначення діяльності органів державної влади у радянські часи після прийняття Конституції УРСР від 30 січня 1937 р. [150] (Конституції СРСР від 5 грудня 1936 р. [69]), розділи IV та VI (розділи V і VI відповідно) якої було присвячено органам державного управління. Вивчення їх змісту дає змогу встановити, що сутність державного управління як виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади прямо впливала з положень Основного

Закону.

Наприклад, у ст. 39 Конституції УРСР на початку характеристики органів державного управління УРСР (тобто на початку розділу IV) встановлювалось, що поміж них «найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади УРСР є Рада Народних комісарів УРСР». Тим самим Конституція УРСР ототожнила поняття «найвищий орган державного управління» та «найвищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади», що давало усі підстави вважати тотожними поняття «державне управління» і «виконавчо-розпорядча діяльність». Аналогічне положення, до речі, містилось і в ст. 115 Конституції УРСР від 20 квітня 1978 р. [73], якою закріплювалось, що «Рада Міністрів Української РСР – Уряд Української РСР – є найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади Української РСР».

При цьому аналіз обох конституцій (1937 та 1978 рр.) указує на те, що виключна компетенція органів виконавчої влади з приводу здійснення державного управління настільки утвердилась протягом усього існування СРСР (наприклад, відповідно до ст.ст. 115, 122 Конституції УРСР від 1978 р., систему органів державного управління становили Рада Міністрів УРСР, міністерства, державні комітети та ін.), що й у подальшому державне управління сприймалось як законодавцем, так і вченими як виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади.

Викладене дозволяє зрозуміти, яким чином термін «державне управління» набув саме такого значення. Однак маємо звернути увагу на те, що радянська правова дійсність, за якої побудовалось описане розуміння сфери державного управління, мала характерні лише для неї особливості, які невластиві та навіть чужі для сучасної та незалежної України, а саме:

– державне управління було, фактично, діяльністю органів виконавчої влади, спрямованою на організацію виконання законів та підзаконних актів, від якої не лише відмежовувалась законодавча діяльність та правосуддя, а й відокремлювались прокурорський нагляд та народний контроль як окремі

напрямки діяльності держави [86; 222; 257, с. 386], які, відповідно, не розглядались як складові сфери управління у державі;

- принцип поділу влади (на законодавчу, виконавчу і судову) заперечувався як буржуазний [76; 88; 222] (що підтверджується, зокрема, відсутністю у конституціях УРСР нормативних положень про поділ влади);

- місцеве самоврядування, так само, не визнавалось в УРСР (як і загалом в СРСР) [21; 55; 222], внаслідок чого таке явище, як муніципальне управління, було невідомим за радянських часів;

- приватні особи були, фактично, виведені за межі системи суб'єктів державного управління, про що свідчила відсутність механізмів їх залучення до управління та законів, якими їм надавалась би можливість звертатись до органів влади із заявами, скаргами і повідомленнями (такі питання регулювались лише на підзаконному рівні) [222].

З наведеного можемо зробити логічний висновок, що з численними та, можна сказати, кардинальними змінами у сфері публічного управління і його правового забезпечення в Україні категорія «державне управління» не може продовжувати розумітись вченими таким самим чином, як це було за часів панування радянської влади. Тому не можемо погодитись ані з М. О. Липчанською [82], ані з іншими авторами [9; 22; 23; 58; 106; 129, с. 575; 225; 235], які, за радянськими традиціями характеризуючи сферу управління у державі, продовжують вживати, переважно, термін «державне управління» та застосовують до нього дефініції і характеристики, сформульовані за радянських часів. У цьому ракурсі в якості наших доводів пропонуємо звернути увагу на наступні ознаки, притаманні сучасному стану публічного управління в Україні:

- по-перше, категорія «державне управління», дійсно, призначена для позначення діяльності органів виконавчої влади. Разом з тим сьогодні остання не обмежується виконавчо-розпорядчою діяльністю, включаючи також публічно-сервісну діяльність [38, с. 244; 217], яка полягає, зокрема, в наданні адміністративних послуг [131], захисті порушених прав приватних

осіб у позасудовому (адміністративному) порядку [38, с. 244], державно-приватному партнерстві [138] та ін. Тобто, будучи вузькою категорією, поняття «державне управління» набуло ширший обсяг та зміст після розпаду СРСР, тому при його використанні та аналізі варто це враховувати. З огляду на вказане слід визнавати помилковим вивчення державного управління тільки з позицій виконавчо-розпорядчої діяльності. Відповідно при співвідношенні з поняттям «управління державними справами» державне управління має розглядатись як його складова, один із напрямків реалізації, зосереджений навколо виконання покладених на органи виконавчої влади публічних завдань шляхом здійснення виконавчої, розпорядчої та публічно-сервісної діяльності;

по-друге, починаючи з 1990 р. було прийнято низку нормативно-правових актів [74; 146; 170; 172; 190], якими запроваджено інститут місцевого самоврядування в Україні. Завдяки цьому до здійснення управлінської діяльності в державі були залучені й інші суб'єкти – органи місцевого самоврядування, функціонування яких у цій сфері отримало власну назву – муніципальне управління. Відтак управління в державі перестало виконуватись лише на рівні органів виконавчої влади та, відповідно, обмежуватись виключно державним управлінням, до якого, так би мовити, в інтересах суспільства і держави долучилось також муніципальне управління. З цього випливає, що, вивчаючи управління державними справами, з одного боку, слід зважати, що його звуження до меж державного управління втратило актуальність, з іншого – серед його складових необхідно згадувати також і муніципальне управління;

по-третє, крім державного та муніципального управління, в межах загальної управлінської діяльності в Україні варто виділяти також рівень республіканського управління, представлений органами влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК). Його особливістю є те, що суб'єкти управління АРК не мають статусу органів державної влади (тобто їх діяльність не носить загальнодержавний характер) та органів місцевого

самоврядування (вони не належать до міських, районних, обласних, сільських тощо рад). Проте їх правовий статус є аналогічним статусу органів державної влади, але їх компетенція територіально обмежена АРК, а у виконанні повноважень вони повинні, у тому числі, керуватись (підкорюватись) нормативно-правовими актами органів державної влади України (Конституцією і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України – ст. 135 Конституції України). При цьому факт наділення органів влади АРК управлінськими повноваженнями очевидно випливає з аналізу численних нормативно-правових актів, зокрема Конституції України, Конституції АРК [66], законів України «Про Автономну Республіку Крим» [130], «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» [133], «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [182]. До того ж додамо, що врахування органів влади АРК є обов’язковим, незважаючи на сучасний політичний стан у державі з приводу АРК, оскільки ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [144] визнає АРК тимчасово окупованою територією, яка все ще залишається невід’ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України.

З огляду на наведене можемо підсумувати, що: 1) управління державними справами співвідноситься з республіканським управлінням так само, як і з державним або муніципальним управлінням – як загальна категорія та його складова; 2) при уточненні обсягу управління державними справами недоречно співвідносити його лише з поняттям державного управління, оскільки поряд з ним управління в нашій державі представлене також і на республіканському та муніципальному рівнях;

по-четверте, до виконання управлінських функцій у державі залучені не лише органи виконавчої влади, а й інші повноважні суб’єкти: Президент України; органи державної влади, які належать до інших гілок влади (наприклад, Верховна Рада України, Державна судова адміністрація, Вища

кваліфікаційна комісія суддів України, апарати судів); органи державної влади, які не віднесені до жодної з гілок влади (наприклад, Центральна виборча комісія, Рахункова палата, Вища рада юстиції, Національне антикорупційне бюро та ін.); юридичні особи публічного права, які не мають статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування (а також органів влади АРК); суб'єкти делегованих повноважень [43, с. 89; 91, с. 125–171; 103].

Наведене дає підстави вважати, що категорія «державне управління» є завузькою та не охоплює усю управлінську діяльність у державі, оскільки обмежена суто діяльністю органів виконавчої влади, поряд із якими у цій сфері функціонує ряд інших повноважних суб'єктів. Тому доцільним є застосування іншого поняття, яке б дозволило в загальному вигляді позначити таку діяльність. Маємо на увазі термін «публічне управління», який, як відомо, включає усі напрямки та різновиди управління, здійснюваного суб'єктами публічної влади, та позбавлений недоліків терміна «державне управління», яке, у свою чергу, є одним зі складників публічного управління.

Указане підводить нас до висновку, що при дослідженні категорії «управління державними справами» та проведенні її співвідношення з рештою суміжних понять доцільно до розглянутого нами алгоритму «державне управління – складова управління державними справами, яка є складовою управління суспільними справами» додати ще один знаменник – «публічне управління». Такий крок дозволить більш коректно, повно та відповідно до сучасного стану управління державними справами в Україні відобразити співвідношення тих процесів, які визначаються за допомогою названої термінології. Таким чином, схематично вказане співвідношення матиме наступний вигляд: державне управління – публічне управління – управління державними справами – управління суспільними справами, де перелік категорій починається від найменшого складника до найбільш загальної та цілісної категорії.

Отже, підсумовуючи викладене в підрозділі, наголосимо на тому, що серед існуючих сьогодні концепцій розуміння категорії «управління державними справами» єдиною вірною, з точки зору відповідності чинним нормативно-правовим актам та сучасному стану публічного управління в державі, є системно-структурна концепція. Вивчення даної концепції дозволяє нам найбільш достовірно окреслити правову сутність управління державними справами та охарактеризувати його місце в цілісній системі та механізмі здійснення організованого, регулюючого впливу на життєдіяльність суспільства, тобто усієї суспільно орієнтованої управлінської діяльності в державі, яку слід іменувати за допомогою категорії «управління суспільними справами». А саме за допомогою категорії «управління державними справами» позначається та частина управління суспільними справами, здійснення якої відповідно до чинного законодавства належить до компетенції суб'єктів публічної влади. При цьому публічне управління є лише однією зі складових цієї діяльності, що підтверджується як нормативно-правовими документами, так і аналізом наукової літератури. Вказане дозволяє нам підкреслити, що управління державними справами є складною правовою конструкцією, зміст якої не можна зводити лише до меж державного або публічного управління, та яка відображає увесь владно-регулюючий вплив на суспільні відносини з боку уповноважених законом суб'єктів публічної влади.

1.2. Поняття і сутність права громадян України на участь в управлінні державними справами

Набуті нами знання про категорію «управління державними справами» дозволяють сформулювати уявлення про сферу реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами та наблизитись до розуміння його сутності і поняття, вивчення яких становить наступний крок у напрямку дослідження теми даної наукової роботи. Разом з тим аналіз науково-

практичних джерел юридичного спрямування нашої думки нас на думку про те, що однозначне розкриття цього питання є доволі ускладненим внаслідок наявного в правовій науці плюралізму підходів до визначення та характеристики означеного права. Такий стан наукового пізнання, у свою чергу, зумовлений недосконалістю нормативно-правового регулювання окресленої сфери суспільних відносин та відсутністю чіткого розуміння і єдиної практики застосування широкого масиву правових термінів і категорій, серед яких, зокрема, «участь», «учасники», «демократія», «безпосередня демократія», «участь в управлінні державними справами» та ін.

Тому з'ясування сутності і поняття права на участь в управлінні державними справами має відбуватись, на нашу думку, в паралелі з визначенням поняття «участь в управлінні державними справами» та низки інших категорій, оскільки підхід до їх тлумачення прямо впливає на характеристику права на участь в управлінні державними справами, обрання та обґрунтування наукової концепції або підходу до його розуміння, вибір та застосування певних нормативних положень за потреби його захисту.

У ракурсі викладеного зазначимо, насамперед, що наразі в юридичній науці домінують дві концепції розуміння права на участь в управлінні державними справами, а саме:

1. Концепція розуміння права на участь в управлінні державними справами як загального права на реалізацію влади народом безпосередньо, в основу якої покладено підхід ототожнення понять «участь в управлінні державними справами» та «безпосередня демократія» (або «безпосереднє народовладдя»), що визначається як «сукупність форм прямого волевиявлення громадян у питаннях державного і суспільного життя» [223, с. 7]; «безпосереднє здійснення волі громадян в окремих галузях управління державою і суспільством» [223, с. 7]; «безпосередня участь громадян України на загальнодержавному і на місцевому рівнях у формуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також

залучення громадян до формування політичної волі цих представницьких органів» [110, с. 192].

З точки зору зручності та лаконічності, пропонуємо в скороченому вигляді іменувати дану концепцію концепцією тотожності. Така назва виправдовує, на нашу думку, загальну сутність цієї концепції, оскільки підкреслює її головну ідею: «безпосередня демократія» та «участь в управлінні державними справами» – це категорії, які позначають абсолютно ідентичні правові явища та процеси, а право на участь в управлінні державними справами є їх юридичним виразом. Тобто, будучи закріпленою як право, безпосередня демократія набуває свого втілення у реальне життя шляхом надання громадянам та використання ними законної можливості реалізовувати владу самостійно, без посередництва органів публічної влади.

Зважаючи на наведене вкажемо також і на те, що особливості даної концепції найчастіше розкриваються за характеристики вченими змісту права на участь в управлінні державними справами. Наприклад, характерним для неї є підхід, у межах якого науковці стверджують, що змістом права громадян на участь в управлінні державними справами є:

- 1) право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах;
- 2) право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 3) право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [4, с. 250; 211; 216, с. 363; 255] (М. В. Савчин, Є. М. Щербина, М. М. Яцишин та ін.).

Даний перелік окремі вчені доповнюють й іншими правами, не закріпленими у ст. 38 Конституції України, зокрема: правом на участь у здійсненні правосуддя [19, с. 14; 24; 29, с. 7; 32; 46, с. 46–48; 54; 64, с. 6; 65, с. 4–5; 128, с. 169; 250, с. 15] (М. Т. Габдуалієв, М. А. Гирик, А. В. Грабильніков, І. В. Гриценко, М. С. Зайцев, Н. В. Камінська, Н. С. Колесова, С. О. Кондратьєв, О. О. Чуб та ін.), яке обумовлене ч. 4 ст. 124 Конституції України, відповідно до якої «народ безпосередньо бере участь у здійсненні

правосуддя через народних засідателів і присяжних»; правом на звернення до органів державної влади і місцевого самоврядування [36; 46, с. 31–33; 64, с. 6; 65, с. 4–5; 250, с. 15] (І. І. Дахова, М. С. Зайцев, С. О. Кондратьєв, О. О. Чуб та ін.), яке закріплене у ст. 40 Конституції України; рештою правових можливостей, які відповідають іншим формам безпосередньої демократії (як-то участь у роботі органів законодавчої та виконавчої влади, на яку посиляється Н. С. Колесова [128, с. 169], або участь у публічних масових заходах, про що вказує М. С. Зайцев [46, с. 50]).

При цьому в усіх названих випадках автори підкреслюють самотійність лише тих прав, які, на їх думку, становлять зміст права на участь в управлінні державними справами. Така позиція вчених дозволяє нам виділити декілька головних особливостей, властивих досліджуваним концепції:

- право на участь в управлінні державними справами не розглядається як окреме право із самотійним змістом;
- дане право розглядається як узагальнююча категорія, якою позначається сукупність інших самотійних прав громадян.

Такий висновок знаходить своє підтвердження у підходах дослідників до визначення права на участь в управлінні державними справами, в яких названі ознаки набувають значення провідної ідеї, що пронизує собою сутність означеного права. Наприклад, показовими, у даному випадку, є наступні висловлювання авторів, спрямовані на характеристику названого права:

- «право громадян на участь в управлінні державними справами ... являє собою не окреме суб'єктивне право громадянина, а є додатком усіх політичних прав, за допомогою яких громадяни ... здійснюють вплив на політичні процеси у державі та суспільстві, впливають на реалізацію важливих державних функцій у різноманітних сферах» [46, с. 57] (М. С. Зайцев);
- «конституційне право на участь в управлінні державними справами

... являє собою ... суму суб'єктивних прав ...» [64, с. 6; 65, с. 4–5] (С. О. Кондратьєв);

– «право участі громадян в управлінні державними справами є узагальненим конституційним політичним правом, інтегруючим наступні політичні права ...» [29, с. 7; 32; 54] (А. В. Грабильніков, І. В. Гриценко, Н. В. Камінська);

– «за своєю структурою право на участь в управлінні державними справами є загальним, комплексним правом, яке включає політичні права, що мають самостійне значення ...» [24] (М. А. Гирик);

– «право громадян на участь в управлінні державними справами ... є комплексним і об'єднує майже всі інші політичні права і свободи» [250, с. 15] (О. О. Чуб);

– «у більшості демократичних конституцій право громадян брати участь в управлінні державними справами закріплюється у вигляді сукупності вищевказаних прав» [128, с. 169] (Н. С. Колесова); «у конституціях більшості європейських країн, на відміну від України, це право закріплюється у вигляді сукупності прав і свобод» [254] (О. В. Щербанюк).

Процитувавши останні твердження, маємо усі підстави одразу ж заперечити їх істинність (а разом з цим і вірогідність таких аргументів на користь концепції тотожності), оскільки аналіз низки конституційних законів різноманітних демократичних держав дозволив нам дійти зворотного висновку – у жодній з розглянутих нами конституцій право на участь в управлінні державними справами не закріплене у вигляді сукупності інших прав. Навіть більше, в основних законах окремих демократичних європейських держав права, регламентовані в межах ст. 38 Конституції України, набувають окремого нормативного закріплення, тобто їм присвячені окремі статті, що вказує на самостійне значення кожного з них. Наприклад:

– ч. 1 ст. 48 Конституції Португалії [71] закріплює: «Усі громадяни мають право брати участь у політичному житті та у вирішенні суспільних питань, що стоять перед державою, безпосередньо або через обраних

представників»; ст. 49 присвячено праву на участь у виборах; ст. 50 – праву на обіймання державних посад; ст. 52 – праву на подачу петицій та народні акції та ін. Тобто можемо переконатися, що Конституція Португалії розглядає ці права (можливості громадян впливати на публічну сферу) як окремі та самостійні, і жодна з норм не наводить на думку про те, що одне з окремо закріплених прав є вираженням сукупності решти прав громадян;

– ст. 33 Конституції Литви [67] встановлює: «Громадяни мають право брати участь в управлінні своєю державою як безпосередньо, так і через демократично обраних представників, а також мають право на рівних засадах вступати на державну службу Литовської Республіки. Громадянам гарантується право критикувати роботу державних установ або посадових осіб, оскаржувати їх рішення. Переслідування за критику забороняється. Громадянам гарантується право на петицію, порядок здійснення якої встановлюється законом». Із цитованої статті Основного Закону Литви зрозуміло, що вона сформульована таким чином, що кожне з прав чітко виглядає як окреме та самостійне, зокрема право на участь в управлінні державою, право вступати на державну службу, право критикувати роботу державних службовців, право на петицію. Їх об'єднання в межах однієї статті, на нашу думку, обумовлене виключно спільною сферою реалізації та бажанням узагальнити основні ознаки реалізації демократії в державі;

– у ст. 4 Конституції Польщі [70] закріплено: «Народ здійснює владу через своїх представників або безпосередньо» (аналог положення ст. 5 Конституції України). Незважаючи на те, що цей нормативний акт не закріплює окремо право на участь в управлінні державними справами як конкретизацію одного з проявів безпосередньої демократії, в Конституції Польщі окремо розміщено такі політичні права: право доступу до публічної служби на однакових принципах (ст. 60), право на отримання інформації про діяльність органів публічної влади, а також осіб, що виконують публічні функції (ст. 61), право брати участь у референдумі, а також право обирати Президента Республіки, депутатів, сенаторів і представників до органів

територіального самоуправління (ст. 62), право звертатись з петиціями, пропозиціями, скаргами, переслідуючи публічний, власний або іншої особи з її згоди інтерес (ст. 63). Зміст цих статей не дозволяє навіть припустити, що вони сукупно можуть утворити право брати участь в управлінні державними справами;

– Конституція Словацької Республіки [72] закріплює в ч. 1 ст. 30: «Громадяни мають право брати участь в управлінні публічними справами безпосередньо або шляхом вільних виборів своїх представників» (далі по тексту ст. 30 закріплює певні особливості реалізації виборчого права). З цитованого формулювання випливає, що безпосередня участь громадян в управлінні державними справами не містить таку форму безпосередньої демократії, як вибори. Інакше кажучи, застосовуючи слово «або» та протиставляючи їх як альтернативні можливості, законодавцем чітко відмежовано право на участь в управлінні публічними справами (якщо розглядати це право виключно у контексті безпосереднього народовладдя) від виборчого права, оскільки, як випливає зі змісту ст. 30, останнє не дозволяє безпосередньо приймати окреслену участь (що стосується формулювання «безпосередньо або через представників», то ми повернемося до його коментування при вивченні міжнародних нормативних актів, які заклали засади для його впровадження у конституційні закони різних держав, наразі ж ми переслідуюємо іншу мету).

Отже, вивчення зазначених нормативно-правових актів дає змогу переконатись у тому, що жодний із них не закріпив право на участь в управлінні державними (публічними) справами як сукупність інших прав. Окрім того, нагадаємо і положення Конституції Словацької Республіки, з яких чітко випливає, що участь в управлінні державними (публічними) справами безпосередньо не є синонімом безпосередньої демократії (або реалізації влади народом безпосередньо). З огляду на вказане стає незрозумілим, про які ж європейські демократичні держави ведуть мову Н. С. Колесова та О. В. Щербанюк, і чи відносяться, на їх думку, основні закони

Португалії, Польщі, Литви, Словацької Республіки та інших європейських держав до «більшості демократичних конституцій», на які вони посилаються. Адже названі конституційні закони не здійснюють нормативної регламентації права на участь в управлінні державними справами в той спосіб, на якому наголошують Н. С. Колесова та О. В. Щербанюк. Тому вважаємо, що цитовані вислови зазначених авторок не відповідають правовій дійсності.

З іншого боку, можемо припустити, що позиція Н. С. Колесової та О. В. Щербанюк невдало сформульована, і насправді вчені мали на увазі те, що більшість конституцій демократичних держав не закріплюють окремо право на участь в управлінні державними справами та регламентують тільки решту прав, які в сукупності й становлять це право на участь. Тоді логіка викладу думок учених набуває сенсу за умови, що участь в управлінні державними справами є синонімом безпосередньої демократії. Однак у даному випадку слід вже наводити аргументи стосовно концепції тотожності загалом, до яких ми звернемось трохи пізніше.

Повертаючись до вивчення основних ознак концепції тотожності, зазначимо, що з розглянутих наукових поглядів чітко простежується покладений у її основу підхід ототожнення понять «безпосередня демократія» та «участь в управлінні державними справами», оскільки лише за умови визнання його правильності виникає реальна причина для, по-перше, такого розширеного тлумачення права на участь в управлінні державними справами та, по-друге, його характеристики не як самостійного суб'єктивного права, а як цілого комплексу політичних прав громадян, кожне з яких присвячене окремій формі реалізації безпосередньої демократії.

Такий висновок ґрунтується на порівнянні пропонованого вченими змісту права на участь в управлінні державними справами і його характеристики з поняттям «безпосередня демократія» та правовими нормами, які його розкривають. Зокрема, ст. 69 Конституції України прямо закріплює, що вибори та референдуми є формами безпосередньої демократії.

При цьому названа норма не вичерпує перелік таких форм лише названими. До того ж, оскільки влада у державі, відповідно до ст. 5 Конституції України, може реалізовуватись народом безпосередньо або через органи публічної влади, логічним є висновок, що будь-які прояви безпосередньої реалізації влади, тобто ті, що аж ніяк не стосуються виконання органами публічної влади своїх обов'язків, функцій та завдань, – є формами безпосередньої демократії. Зважаючи на це можемо побачити, що усі форми безпосередньої демократії, в тому числі прямо встановлені у Конституції України, науковці відносять до змісту права на участь в управлінні державними справами. На даній підставі ми й приходимо до думки про ототожнення такими авторами означених категорій.

Встановивши це, маємо підкреслити, що таке розуміння права на участь в управлінні державними справами має під собою певне підґрунтя, а саме:

1) правове:

– ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини [45] закріплює: «Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників»;

– ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [92] встановлює: «Кожний громадянин повинен мати ... право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників».

Формулювання наведених правових норм перегукується зі змістом ст. 5 Конституції України, відповідно до якої «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Відповідно, застосування словосполучень «безпосередньо або через вільно обраних представників» та «як безпосередньо, так і за посередництвом» дає вченим підстави вважати, що в названих нормативно-правових актах йде мова про одні й ті самі поняття, а отже, й розглядати участь в управлінні державними справами аналогом понять «народовладдя»

(або «демократія») та/або «безпосереднє народовладдя» (або «безпосередня демократія»);

2) історико-правове: ст. 46 Конституції УРСР від 20 квітня 1978 р. (ст. 48 Конституції СРСР від 7 жовтня 1977 р. [68], відповідно) закріплювала: «Громадяни Української РСР мають право брати участь в управлінні державними і громадськими справами, в обговоренні і прийнятті законів та рішень загальнодержавного й місцевого значення. Це право забезпечується можливістю обирати і бути обраними до Рад народних депутатів та інших виборних державних органів, брати участь у всенародних обговореннях і голосуваннях, у народному контролі, у роботі державних органів, громадських організацій та органів громадської самодіяльності, у зборах трудових колективів і за місцем проживання». У цьому випадку закріплення взаємозв'язку права на участь в управлінні державними і громадськими справами та виборчого права, а також решти проявів реалізації влади народом створює уявлення про те, що участь в управлінні й справді охоплює усі прояви народовладдя, насамперед безпосереднього, що дає змогу вести мову про історичну обумовленість такого розуміння досліджуваного права. А отже, це слугує додатковою підставою розглядати участь в управлінні державними справами виключно як синонім демократії (безпосередньої демократії).

Разом з тим не можемо погодитись ані з таким міркуванням, ані взагалі з основними положеннями концепції тотожності, зважаючи на наступні обставини:

1) специфіка історично-правового становлення цього права (наразі мова йде виключно про положення ст. 46 Конституції УРСР від 20 квітня 1978 р. (ст. 48 Конституції СРСР від 7 жовтня 1977 р.), на яку ми послались вище):

– уважне вивчення сформульованої норми обумовлює очевидний висновок, що в її межах поняття участі в управлінні державними справами не ототожнюється з народовладдям (або безпосереднім народовладдям),

оскільки застосовано термін «забезпечується». Маємо на увазі те, що названим нормативним положенням встановлюється право на участь в управлінні державними справами та шляхи його забезпечення. Як відомо, в юридичній практиці, правозастосовній діяльності тощо чіткість формулювань завжди має важливе значення і даний випадок не є виключенням. У даному разі законодавцем було наголошено на тому, що громадяни мають певне право, і щоб його реалізувати, їм надається низка інших можливостей у цій сфері. При цьому немає жодного слова про те, що це право включає наступні можливості, або що воно складається з них, або сформовано з їх сукупності та ін. Окрім того, зауважимо, що забезпечуватись право може і за рахунок таких правових гарантій, як контрольна діяльність органів публічної влади, притягнення до відповідальності, можливість захистити своє право у судовому та/або позасудовому порядку тощо. Названі гарантії, зазвичай, мають окреме нормативне закріплення та самостійне правове значення, підстави і наслідки. Проте їх правове розуміння як гарантій, що забезпечують певне право, не робить їх складовими цього права;

– віднесення (в межах цієї статті) більшості форм реалізації безпосередньої демократії (можливості брати участь у роботі державних органів та виконувати обов'язки на посадах в органах державної влади, на нашу думку, не є тотожними, оскільки брати участь можна шляхом пропозицій, скарг, консультацій тощо, проте до цього питання ми повернемося пізніше) до шляхів забезпечення права на участь може мати вигляд підстави для наступного ототожнення участі та безпосереднього народовладдя. Проте слід нагадати декілька важливих, як на нас, аспектів: по-перше, Конституція УРСР (та Конституція СРСР, відповідно) була відображенням прийнятих міжнародно-правових актів, названих вище. У цьому документі законодавець намагався віддзеркалити їх положення та привести у відповідність до них; по-друге, як відомо, гарантування прав та свобод громадян, навіть відповідно до міжнародних стандартів, мало за часів радянської влади лише текстуальне значення, коли насправді такі права не

дотримувались повною мірою, а механізми їх реалізації та забезпечення не були продумані та урегульовані на рівні закону. З огляду на це можемо сміливо припустити, що про ретельне вивчення правових категорій, продуманість термінології та якість нормативного закріплення не могло бути і мови. Тому, як наслідок, право на участь було хаотично сформульоване та регламентоване в сукупності з низкою інших правових можливостей громадян без їх відмежування за сутністю, природою, призначенням тощо. Відповідно, з'ясування суті цього права та його відокремлення від інших проявів безпосередньої демократії не ставилось за мету;

– у радянські часи влада реалізовувалась виключно органами державної влади, тоді як місцеве самоврядування було відсутнє, як і механізми реалізації інших форм безпосередньої демократії (про що ми частково вказали у попередньому підрозділі нашого дослідження). Тому хаотичне формулювання конституційного положення про форми реалізації безпосередньої демократії виглядає цілком природним, оскільки воно не мало суттєвого значення через неактуальність та відсутність необхідності реального застосування на практиці. Відповідно вважаємо, що якість закріплення права на участь у радянські часи не може слугувати надійним аргументом на користь концепції тотожності;

2) особливості нормативно-правової регламентації в національному праві (включаючи названі міжнародно-правові акти, що, як відомо, є складовою національного законодавства):

– ст. 38 Конституції України закріплює: «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» [74]. З такого формулювання ст. 38 випливає, що участь в управлінні державними справами не включає решту правових можливостей, названих у цій статті, оскільки в даному

нормативному положенні відсутні будь-які терміни, словосполучення або синтаксичні знаки (на кшталт «включає», «враховує», «складається з» або ж двокрапка), які б навели на протилежну думку. Більше того, можемо побачити, що усі правові можливості перераховані як окремі, самостійні, не пов'язані одна з одною. Це дає законні підстави вважати, що право брати участь в управлінні державними справами є самостійним, як і решта закріплених прав. З огляду на вказане видається дивним, чому ж науковці, маючи перед собою текст Основного Закону, що має найвищу юридичну силу, стверджують протилежне. До того ж розуміння права на участь як окремого, що не уособлює собою сукупність решти прав, узгоджується і з міжнародно-правовими стандартами, закріпленими в зазначених вище міжнародно-правових документах;

– ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський референдум» [135] визначає референдуми «однією з форм безпосередньої демократії в Україні», а не формою участі в управлінні державними справами. Більше того, в межах цього Закону відсутня будь-яка норма, яка б указувала на те, що референдуми якимось пов'язані з участю в управлінні державними справами, що, на нашу думку, слугує додатковим аргументом на користь того, що ці прояви безпосередньої демократії є відокремленими один від одного;

– ст. 21 Загальної декларації прав людини закріплює: «1. Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. 2. Кожна людина має право рівного доступу до державної служби в своїй країні. 3. Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» [45]; ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права закріплює: «Кожний громадянин повинен мати ... право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б)

голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; с) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби» [92].

З наведених статей зрозуміло, що право брати участь в управлінні державними справами (в цих документах воно має дещо іншу назву), виборче право та право доступу до державної служби закріплені як окремі, самостійні права. Тому знов-таки залишається незрозумілим, на яких правових підставах сформовано концепцію тотожності, якщо абсолютно усі нормативно-правові акти, по-перше, не відносять до складу права на участь в управлінні виборче право та право на доступ до державної служби, а отже, і не відносять до його змісту абсолютно усі прояви безпосереднього народовладдя; по-друге, не закріплюють право на участь в управлінні як сукупність інших (або усіх, як указують окремі автори) політичних прав і свобод; по-третє, розглядають це право як окреме, самостійне та таке ж значуще, як і решта прав, поряд із якими воно перераховується.

Разом з тим вважаємо за можливе висловити власну думку і з приводу формулювань «безпосередньо або через вільно обраних представників» та «як безпосередньо, так і за посередництвом...», застосованих у названих актах при регламентації права на участь, які можуть слугувати, на наш погляд, підставою для існування концепції тотожності. З цього приводу слід, передусім, зауважити, що ст. 21 Загальної декларації прав людини і ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права не застосовують термін «управління державними справами», натомість оперуючи поняттями «управління країною» та «ведення державних справ». На нашу думку, є два шляхи подальшого викладу думок в обраному напрямку: 1) визначення цих понять як різних за значенням; 2) розуміння їх як тотожних. У першому випадку можна припустити, що застосовано категорії, які мають ширше значення, аніж «управління державними справами». Тоді зрозуміло, чому нормативні акти акцентують увагу на можливості реалізації окреслених

можливостей як безпосередньо, так і опосередковано. У будь-якому разі, за таких умов закріплення процитованих вище норм не може застосовуватись на користь концепції тотожності, адже мова йде про зовсім різні правові можливості, тобто не про управління державними справами, яке в такому разі визначатиметься як складова управління країною або ж ведення державних справ.

Однак на іншу думку наводить закріплення в межах однієї статті права на участь разом з іншими правами, як це має місце в ст. 38 Конституції України. До того ж вживання терміна «державні справи» в ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права обумовлює думку про можливість ототожнення названих категорій з участю в управлінні державними справами, що підводить нас до розгляду другого названого способу розуміння. У такому випадку варто нагадати результати дослідження, отримані в попередньому підрозділі роботи, а саме:

- управління державними справами як категорія позначає ту сферу суспільного життя, регулюючий вплив на яку уповноважені здійснювати органи публічної влади;

- регулюючий вплив (або управління) здійснюється виключно за допомогою влади.

Відповідно, оскільки згідно зі ст. 5 Конституції України влада здійснюється виключно народом та лише безпосередньо або опосередковано (через органи публічної влади), тоді й управління державними справами, як відокремлена сфера реалізації влади, може здійснюватись або безпосередньо, або через представників. Це, на нашу думку, виправдовує, зокрема, наведене формулювання ст. 21 Загальної декларації прав людини і ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

Рухаючись у цьому напрямку, доречно наголосити на тій особливості управління державними справами, що воно, насамперед, представлене діяльністю органів публічної влади. Тому логічно стверджувати, що участь в управлінні державними справами, здійснювана громадянами безпосередньо,

служує додатковою діяльністю порівняно з діяльністю органів публічної влади, яка є основною. Інакше кажучи, маємо таку ситуацію: управління державними справами є, передусім, уособленням представницької демократії, або реалізації влади народом через представників, тобто вона представлена діяльністю органів публічної влади; поза цим закон (ст. 38 Конституції України, ст. 21 Загальної декларації прав людини і ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права) наділяє громадян додатковою можливістю взяти участь у діяльності органів публічної влади, тобто взяти участь у реалізації влади, яка здійснюється народом через вільно обраних представників; оскільки діяльність органів публічної влади є основною в управлінні державними справами, відповідно участь у ній громадян розглядається як додаткова діяльність; оскільки в такому разі громадяни безпосередньо задіяні в управлінні державними справами поряд з діяльністю у цій же сфері органів публічної влади, можемо говорити про те, що право на участь в управлінні державними справами є одним із проявів безпосередньої демократії, а точніше кажучи, її специфічною формою; відповідно, участь в управлінні державними справами та безпосередня демократія не можуть розглядатись як тотожні категорії, оскільки безпосередня демократія є ширшою та включає і ті сфери, в яких народ здійснює владу виключно безпосередньо, без залучення органів публічної влади та поза їх діяльністю.

Відтак доцільно згадати і про категорію «управління суспільними справами», яка є ширшою та, окрім управління державними справами, включає також управління, здійснюване суспільством, окремими громадянами, їх об'єднаннями, народом самотійно, безпосередньо, без посередництва органів публічної влади, і така діяльність розглядається як основна, а не додаткова. З цього випливає, що за необхідності проведення ототожнення доцільніше б вже було ототожнювати управління суспільними справами із народовладдям, оскільки ця категорія включає і управління державними справами, і управління, здійснюване поза ним.

Так чи інакше, з огляду на викладене, можемо однозначно стверджувати, що управління державними справами та участь у ньому не є тотожними безпосередній демократії і, тим паче, демократії загалом. У такому разі право на участь в управлінні державними справами не може розглядатись як узагальнююча категорія, що позначає сукупність інших політичних прав громадян. Такий підхід повністю заснований на чинному законодавстві;

3) особливості міжнародно-правової (європейської) регламентації:

– з цього приводу варто згадати розглянуті нами конституції європейських демократичних держав (Португалії, Польщі, Литви, Словацької Республіки), досвід яких підтверджує та слугує, можна сказати, європейським стандартом розуміння права на участь в управлінні державними справами як окремого та самостійного права, що не закріплене як сукупність інших політичних прав громадян, серед яких виборче право, право на доступ до державної служби та ін. Важливим у контексті нашого викладу є те, що в цих нормативних актах проводиться відмежування права на участь в управлінні державними справами від інших прав, що дозволяє ще раз підкреслити сутність участі в управлінні державними справами як однієї з форм безпосередньої демократії, яка посідає окреме місце поряд з рештою її форм. Наприклад, мова йде про ст. 33 Конституції Литви та ч. 1 ст. 30 Конституції Словацької Республіки, положення яких визначають участь в управлінні державними справами, доступ до публічної служби та вибори окремими, не пов'язаними між собою, проявами безпосередньої демократії;

– додатковим зразком окресленої європейської позиції може слугувати Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», ухвалена Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 грудня 2001 р. [210]. Цим документом закріплюється низка різноманітних термінів, які характеризують безпосередню діяльність громадян у публічній сфері: «участь у публічному житті», «демократична участь», «пряма участь в ухваленні рішень», «пряма

участь в управлінні місцевими справами». При цьому здебільшого ці категорії застосовані в Рекомендації не як тотожні, а як такі, що мають різний зміст та призначення. Участь у публічному житті розглядається як найбільш загальна категорія (як підказує контекст, демократична участь є її аналогом), яка включає участь в ухваленні рішень та участь в управлінні місцевими справами (документ присвячено місцевому рівню управління державними справами, тому мова йде лише про місцеві справи). Нетотожність останніх названих категорій впливає, насамперед, із п. 5 Додатку I «Основні принципи політики демократичної участі на місцевому рівні» до цієї Рекомендації, у якому застосовано формулювання «форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами». Зауважимо, що запозичення до українського законодавства такого широкого термінологічно-категоріального апарату, застосованого в європейському праві, в якому різні категорії відрізняються за рівнем узагальнення і конкретизації, дозволило б частково вирішити проблему, яка виникла у вітчизняній правовій науці через плутанину в термінології та, певно, брак необхідних термінів у дослідницькому «арсеналі».

Так чи інакше, вивчаючи цей нормативний документ далі, зауважимо, що участь у місцевому публічному житті, як найзагальніша категорія, включає різноманітні прояви безпосередньої демократії на місцевому рівні: вибори, референдуми, участь в управлінні місцевими справами. При цьому участь в управлінні місцевими справами та вибори розглянуто як окремі форми участі у публічному житті. Це впливає з того, що Додаток II «Кроки й заходи, спрямовані на заохочення громадян до участі в місцевому публічному житті та на зростання такої участі» до названої Рекомендації має наступну структуру: А «Загальні кроки й заходи»; В «Кроки й заходи, пов'язані з участю у місцевих виборах і системі представницької демократії»; С «Кроки й заходи, спрямовані на заохочення прямої участі громадян в ухваленні рішень на місцевому рівні та в управлінні місцевими справами». Тобто можна побачити, що питання виборів та участі в управлінні місцевими

справами закріплені як окремі та самостійні, розмежовані за метою, призначенням та формами. Відповідно участь в управлінні місцевими справами (як і управління державними справами) здійснюється без (поза) застосування (застосуванням) такої форми безпосередньої демократії, як вибори.

Продовжуючи ознайомлення з названим документом, зупинимось окремо на ч. С «Кроки й заходи, спрямовані на заохочення прямої участі громадян в ухваленні рішень на місцевому рівні та в управлінні місцевими справами» Додатку II до Рекомендації. Як ми вже встановили, і як підтверджує назва даної структурної складової Рекомендації, участь в ухваленні рішень на місцевому рівні та участь в управлінні місцевими справами не є тотожними, вони відмежовані одна від одної. В межах цього документа перераховано способи та механізми зазначеної участі громадян. Проте зауважимо, що більшість положень даного документа (його частини) присвячено саме участі громадян в ухваленні рішень, тоді як участь в управлінні місцевими справами майже не розглядається, що, як наслідок, звужує сутність останньої. Зокрема, безпосередньо з участю в ухваленні рішень на місцевому рівні цей документ пов'язує:

- дорадчі механізми ухвалення рішень, серед них і ті, що передбачають обмін інформацією й думками, наприклад публічні збори громадян, суди присяжних засідателів та різні види зібрань, груп, громадських комітетів, чийми функціями є давати поради чи висувати пропозиції, а також круглі столи, опитування громадської думки, огляди користувачів тощо (пп. «ii» п. 3 ч. «С» Додатку II);

- консультативні референдуми чи референдуми, на яких ухвалюються обов'язкові для виконання рішення, про справи місцевого значення (п. «iii» п. 4 ч. «С» Додатку II);

- кооптування громадян до органів, що ухвалюють рішення, зокрема до представницьких органів (кооптування, або кооптація – це уведення до складу якого-небудь виборного органу нових членів (або кандидатів) без

проведення додаткових виборів [98, с. 323]).

Засобами ж залучення громадян до управління цей документ прямо називає лише комітети користувачів, партнерські ради, пряме управління службами з боку громадян тощо (п. «v» п. 4 ч. «С» Додатку II). При цьому, не відносячи конкретно до того або іншого прояву участі, цей документ називає також такі форми, як: петиції/позови, пропозиції й скарги громадян до місцевих рад чи інших органів місцевої влади (п. «і» п. 4 ч. «С» Додатку II); народні ініціативи з вимогою до обраних органів влади розглянути питання й дати громадянам відповіді чи ініціювати процедуру референдуму (п. «ii» п. 4 ч. «С» Додатку II).

Розглянуті положення наштовхують нас на думку про можливість виділення двох форм участі громадян в ухваленні рішень:

1) пряма (або безпосередня), яка полягає в тому, що громадяни безпосередньо приймають та ухвалюють рішення, яке за своїм правовим значенням є остаточним та тягне за собою відповідні правові наслідки. Прикладом безпосереднього ухвалення рішень є референдуми;

2) допоміжна (або проміжна), яка полягає в тому, що участь громадян в ухваленні рішень має не остаточний характер, а їх діяльність спрямована на допомогу органам публічної влади прийняти рішення з урахуванням інтересів та потреб громадськості. Тобто така участь має значення проміжної ланки в загальному процесі прийняття остаточного рішення, є етапом процедури управління державними справами органами публічної влади або ж має дорадче, консультативне, допоміжне значення. Водночас усі дії громадськості в контексті такої участі мають обов'язкове значення для органів публічної влади, оскільки в протилежному випадку буде порушено усі принципи демократії. Саме за таким критерієм допоміжна участь є одним із проявів участі громадян у публічному житті та, відповідно, безпосередньої реалізації влади народом.

Такий розподіл форм участі в ухваленні рішень, у свою чергу, дає підстави для міркування з приводу віднесення допоміжних форм до поняття

«управління державними справами», незважаючи на те, що зазначений нормативний акт і не відносить їх до такого. Вказаний хід думок обумовлено тим, що процес управління загалом, включаючи усі його різновиди та форми, завжди спрямований та завжди обертається навколо прийняття певних рішень. Будь-який етап управлінської діяльності завершується прийняттям відповідних рішень проміжного або кінцевого значення, інакше є неможливим. Виходячи з цієї логіки та відокремлюючи форми прямого народовладдя (для чого ми маємо усі підстави), за яких народ самостійно приймає остаточні рішення (або рішення, які мають кінцеве, вирішальне значення), можемо сміливо припустити, що за умов розгляду поняття «управління державними справами» ширше, аніж це представлено у Рекомендації, допоміжні форми участі в ухваленні рішень є формами участі в управлінні державними справами. На користь такої варіації розуміння названих категорій слугує і те, що Рекомендація закріплює участь в ухваленні рішень та участь в управлінні місцевими справами в межах одного блоку («С» Додатку II), не здійснюючи їх чіткий розподіл за способами реалізації, оскільки зробити це складно.

У контексті виділення допоміжних форм участі наголосимо на тому, що такий крок цілком узгоджується з європейськими правовими актами. Зокрема, Кодекс кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень, ухвалений на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 1 жовтня 2009 р. [57], присвячено виключно дорадчим та консультативним формам участі, серед яких виділено чотири рівні участі громадськості в процесі прийняття політичних рішень:

1) інформування, яке представляє собою спосіб отримання інформації від органів державної влади та, зазвичай, не потребує і не передбачає втручання або залучення неурядових організацій у безпосередній процес прийняття рішення;

2) консультації – це форма ініціативи, коли органи державної влади просять неурядові організації висловити свою думку стосовно конкретного

політичного питання чи політичного процесу;

3) діалог, який може бути необмеженим або конкретним. Необмежений діалог – це двостороннє спілкування, яке ґрунтується на взаємних інтересах та потенційно спільних цілях, з метою забезпечення регулярного обміну думками. Його межі можуть змінюватись від відкритих громадських слухань до спеціалізованих нарад між неурядовими організаціями та органами державної влади. Конкретний діалог ґрунтується на взаємних інтересах для обговорення окремого політичного процесу. Конкретний діалог зазвичай веде до вироблення спільної рекомендації, стратегії або законопроекту;

4) партнерство, яке полягає у тісному співробітництві між органами публічної влади та неурядовими організаціями, що може включати такі заходи, як делегування неурядовій організації конкретного завдання, наприклад надання послуг, а також участі у форумах і створення органів з прийняття спільних рішень, включаючи питання ресурсного забезпечення [57].

Інструменти та механізми таких допоміжних форм участі становлять: відкритий та безкоштовний доступ до інформації про оцінку, результати дослідження та інші дані щодо поточної політики; конференції або наради для визначення наступних кроків, які плануються органами державної влади; консультації в режимі он-лайн для збору точок зору громадянського суспільства, в якому напрямку продовжувати реалізацію політики/проекту; семінари та консультаційні форуми з метою залучення зацікавлених осіб у процес розвитку нових напрямів у політиці, наприклад, «світове кафе», «відкритий простір» та інші методи мозкового штурму; панельні слухання, формат «питання-відповіді» із зацікавленими сторонами; подання петиції; багатосторонні комітети та консультативні органи тощо [57].

Окреслені сутність та зміст допоміжних форм участі громадян у прийнятті (ухваленні) рішень дозволяють чітко побачити різницю між ними та прямими (безпосередніми) формами участі, за яких громадяни самостійно приймають/ухвалюють остаточне рішення у публічній сфері (як-то на

референдумах). Такі відмінності в сутності та наслідках, інструментах та механізмах реалізації не дозволяють розглядати ці дві групи форм участі в ухваленні рішень в одному комплексі, тобто в межах одного поняття, яке б їх позначало, та на одному рівні. На нашу думку, це слугує прямим свідченням того, що не можна ототожнювати поняття, які характеризують різні за значенням, наслідками, механізмами здійснення правові явища та процеси. Так само неможливо розглядати як категорії, що мають однакове значення і правові наслідки, з одного боку, референдуми та вибори, доступ до публічної служби, та з іншого – участь в управлінні державними справами, яка проявляється у діях, що мають консультативне, дорадче та проміжне значення у здійсненні управління та прийнятті публічно-владного рішення. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність у співвідношенні різних проявів безпосередньої демократії та встановленні форм участі в управлінні державними справами. Проте до цього питання пропонуємо повернутись дещо пізніше, а наразі слід продовжити основну думку, закладену на початку формулювання аргументів проти концепції тотожності.

Так, перераховані нормативно-правові акти та аргументи, сформульовані на підставі їх аналізу, на наш погляд, слугують однозначним підтвердженням нашої позиції стосовно того, що участь в управлінні державними справами можна визначити як один із проявів безпосередньої демократії; право на участь в управлінні державними справами є самотійним правом, яке не включає у себе виборче право, право на доступ до державної служби та абсолютно усі інші прояви безпосередньої демократії; такий підхід узгоджується з європейськими стандартами. Це, у свою чергу, дозволяє наблизитись до висновку, що концепція тотожності не відповідає сучасним правовим реаліям та недоцільна до застосування.

Водночас, з метою повноцінного вивчення досліджуваного питання та поглибленого обґрунтування недоцільності застосування концепції тотожності, слід навести деякі інші аргументи, які застосовуються авторами на її користь. Наприклад, І. В. Гриценко посилається на, начебто, визначені

законодавством «державні справи», до числа яких вона відносить лише: формування шляхом виборів виборних органів держави; прийняття законів та інших загальнозначущих державних рішень на референдумах; формування апарату державних службовців через реалізацію права доступу до державної служби; здійснення правосуддя [32]. Проте, як ми вже встановили, державні справи – це сфери життєдіяльності суспільства, регулювання (здійснення владного регулюючого впливу) яких віднесене до компетенції органів публічної влади. І навіть якщо опустити фактор компетенції органів публічної влади, державні справи – це сфери життєдіяльності суспільства. А тому зовсім нелогічно вказувати на те, що вони буцімто обмежуються лише названими питаннями. Крім того, з такого розуміння державних справ, як пропонує І. В. Гриценко, випливатиме, що решта суспільних відносин, сфер суспільного життя, сфер діяльності органів публічної влади тощо – залишаться без якого-небудь впливу з боку громадян, контролю з їх боку, врахування їх потреб та інтересів. Тобто якщо решту таких сфер не включати до поняття державних справ, тоді громадяни не матимуть право брати участь в управлінні ними. Відповідно, тоді й поняття безпосередньої демократії матиме звужене значення.

Однак, як ми знаємо, категорія «державні справи» має зовсім інше значення, аніж указує І. В. Гриценко, а отже, й управління державними справами та участь у ньому. Більше того, державні справи в тому значенні, яке було встановлене нами в попередньому підрозділі нашого дослідження, виключає усі ті питання, які перераховує І. В. Гриценко. Тим більше, що авторка сама наголошує на тому, що для них є характерною безпосередня участь громадян у їх вирішенні, де прояв їх волі є особистим і вирішальним [32]. А це не властиво для сфери діяльності органів публічної влади.

Окремо, у контексті заперечення аргументів, застосованих іншими вченими для обґрунтування концепції тотожності, слід зупинитись на позиції Конституційного Суду України, на яку, до речі, посилається О. Литвинов [85], доводячи широке розуміння права на участь в управлінні державними

справами. У цьому ракурсі наведемо наступні витяги з рішень Конституційного Суду України:

– «громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (стаття 38 Конституції України), в тому числі і в здійсненні контролю у фінансово-економічній сфері як безпосередньо, так і через обраних до органів державної влади представників» [15; 85]; «покладення функцій «вищого парламентського контролю» на Рахункову палату – непередставницький орган, означало б звуження змісту та обсягу закріпленого в статті 38 Конституції України права громадян брати участь в управлінні державними справами, обмеження здійснення цього права, чого Конституція України не допускає (частина перша статті 157 Конституції України)» [15] (висновок у справі про внесення змін до статті 98 Конституції України від 25 березня 1999 року № 1-в/99 [15]);

– «голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення. Отримавши депутатський мандат від виборців, народний депутат України через особисте голосування підтримує з ними зв'язок як їх представник, а з огляду на це виборці – громадяни України – реалізують своє право брати участь в управлінні державними справами (частина перша статті 38) і здійснюють народне волевиявлення (стаття 69 Конституції України)» [14; 85] (висновок у справі про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001 [14]);

– під час експертизи проекту закону про внесення змін до Конституції, яким передбачалося створення двопалатного парламенту і, зокрема, відсутність у верхньої палати, Сенату, повноважень із затвердження державних символів [85]: «Таким чином, одна з палат Парламенту України – Сенат України, а опосередковано й виборці, які його обирають «на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» (стаття 101.1 законопроекту), фактично усуваються від

вирішення одного з найважливіших питань державного суверенітету – встановлення державних символів України, що не узгоджується зі статтею 5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, і зі статтею 38 Конституції України, яка закріплює за громадянами право брати участь в управлінні державними справами» [13; 85] (висновок у справі про внесення змін до Конституції України за ініціативою народних депутатів України від 11 липня 2000 р. № 2-в/2000 [13]).

Аналізуючи ці витяги, можемо дійти наступних висновків:

по-перше, Конституційний Суд України у своїх висновках веде мову про те, що право на участь в управлінні державними справами може реалізовуватись громадянами через їх представників;

по-друге, наголошуючи на такому розумінні названого права, Суд паралельно згадує і можливість його реалізації громадянами безпосередньо. Як наслідок, участь в управлінні державними справами розглядається Судом швидше як аналог поняття народовладдя (демократії) загалом, а не безпосереднього народовладдя. Така позиція передбачає ширше тлумачення сутності категорії «участь в управлінні державними справами» та права на таку участь.

З огляду на вказане наголосимо, насамперед, на тому, що позиція Конституційного Суду України не може застосовуватись для обґрунтування концепції тотожності, згідно з якою право на участь в управлінні державними справами стосується виключно проявів безпосередньої демократії. Адже Суд веде мову і про посередницьку демократію в тому числі. Це, у свою чергу, дозволяє додатково впевнитись у тому, що концепція тотожності позбавлена будь-якої логічної аргументації та правового обґрунтування.

Поза зазначеним маємо також прокоментувати розглянуту позицію Конституційного Суду України, з точки зору її розуміння та застосування на користь нашого бачення сутності права на участь в управлінні державними справами. З цією метою, спираючись на проведені дослідження в даному

підрозділі наукової роботи, зазначимо наступне:

1) логічним буде припустити, що такий підхід Конституційного Суду України обумовлений положеннями ст. 21 Загальної декларації прав людини і ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Наведене дає підстави вважати, що позиція Суду є правомірною за умови, якщо він відштовхується від категорії «управління державними справами», яка, по суті, позначає реалізацію влади у конкретній сфері життєдіяльності суспільства. А відтак у даному випадку можемо застосовувати усі аргументи, викладені нами раніше при дослідженні правових норм названих міжнародно-правових документів (не будемо зайвий раз їх повторювати). Проте такий підхід наштовхує нас на іншу думку (винесемо її у наступну тезу);

2) підхід, міркування та висновки Конституційного Суду України багато в чому залежать як від стану законодавства на час прийняття рішення, так і від стану наукових розробок у юриспруденції, розвитку наукової правової думки, від якої він відштовхується. Наявність такого впливу прямо випливає з тексту рішень Конституційного Суду України, де він посилається на здобутки правової науки та погляди вчених, наприклад: «певний період у правовій науці та законодавстві суб'єктами адміністративного проступку визнавалися як фізичні, так і юридичні особи» [212] (рішення у справі про відповідальність юридичних осіб від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001 [212]); «різних позицій дотримуються і науковці» [214] (рішення у справі про Касаційний суд України від 11 грудня 2003 р. № 20-рп/2003 [214]); або ж просто посилається на висновки, надані науковими установами (рішення у справі про поширення відомостей від 10 квітня 2003 р. № 8-рп/2003 [213]) тощо. Відповідно розглянута нами позиція Конституційного Суду України на момент прийняття названих висновків багато в чому залежала від стану правової науки у цій сфері у 1999 – 2001 рр. Тому логічним буде стверджувати, що рішенням Конституційного Суду України в даній сфері властиві також недоліки правової науки як на той час, так і сьогодні, а саме:

– у зазначений період, що є загальновідомим, правова наука ще тільки починала розвиватись та перебудовуватись відповідно до правових реалій незалежної України. Для неї був характерний відчутний переважаючий вплив здобутків радянської правової науки (якого, до речі, і сьогодні остаточно не позбулись у наукових колах), обумовлених особливостями радянського законодавства та радянської ідеології. Тому цілком природно, що в рішеннях Суду форми безпосередньої та посередницької демократії не розмежовуються, а у права, пов'язані з безпосередньою реалізацією влади народом, вкладають зміст правової можливості реалізації влади через органи публічної влади;

– як для тогочасної правової науки, так і для сучасної юриспруденції характерним є стан, за якого науковці майже не приділяють уваги визначенню сутності, дефініцій, змісту понять «управління державними справами», «участь в управлінні державними справами», «безпосередня реалізація влади народом» і «реалізація влади народом через представників» та, як наслідок, відмінностей між ними. Відповідно і в рішеннях Суду відчувається відсутність розуміння різниці між цими категоріями;

– до сьогодні у правовій науці відсутнє однозначне розуміння понять «участь», «учасники», що безпосередньо відображається і на проблемах співвідношення понять «управління державними справами» та «участь в управлінні державними справами». Свідченням цього є те, що в сучасній правовій науці розроблено не менше чотирьох підходів до співвідношення категорій «учасник» та «суб'єкт» правовідносин (вбачаємо у зазначеному аналогію зі співвідношенням понять «участь у діяльності» («участь в управлінні») та «діяльність» («управління»; «безпосереднє здійснення діяльності», «здійснення управління»)): 1) ототожнення цих понять; 2) визнання поняття «суб'єкт» ширшою за змістом категорією, аніж «учасник»; 3) визнання поняття «учасник» ширшою категорією порівняно з поняттям «суб'єкт»; 4) розмежування понять «учасник» та «суб'єкт» як зовсім різних за змістом і значенням [230].

З огляду на наведене цілком логічним наслідком окресленого є те, що Конституційний Суд України, як і більшість згаданих (у межах даного підрозділу дослідження) науковців, не надає важливого значення терміну «участь» та не розрізняє категорії «управління державними справами» та «участь в управлінні державними справами». Однак ми переконані, що «управління ...» характеризує собою безпосередню, основну діяльність, а «а участь в управлінні ...», відповідно, – залучення до основної діяльності інших інструментів, осіб, засобів тощо, тобто цей термін позначає собою щось додаткове, відмінне від основної діяльності, що можна характеризувати як інструмент основної діяльності або ж допоміжну чи додаткову діяльність. На користь такого розуміння свідчать:

по-перше, сутність категорії «управління державними справами», на чому ми вже неодноразово наголошували: ця сфера управління представлена діяльністю органів публічної влади, яка на цій підставі є основною. Відповідно участь громадян у ній безпосередньо не може вважатись основною діяльністю. За цим критерієм вони відрізняються. Припущення ж, що безпосередня участь громадян та їх опосередкована діяльність в управлінні через органи публічної влади є тотожними поняттями, які не мають жодних суттєвих відмінностей та можуть застосовуватись як взаємозамінні, буде грубою помилкою, оскільки різниця між правовими процесами та явищами, які вони позначають, є очевидною та загальновідомою за усіма можливим критеріями: правовий статус суб'єктів правовідносин, рівень відповідальності, правові наслідки, комплекс інструментів діяльності, від якого імені здійснюється діяльність та ін.;

по-друге, право ЄС та визначені ним форми і механізми участі громадян в управлінні державними справами та в ухваленні рішень, з вивчення яких випливає очевидна різниця між участю громадян в управлінні державними справами та управлінням державними справами, яке здійснюється органами публічної влади;

по-третє, норми Конституції та їх тлумачення. Так, ст. 5 Конституції

України встановила, що народ реалізує владу або безпосередньо, або опосередковано, тобто через органи публічної влади. Відтак надалі такий стан речей розуміється як константа. Відповідно вважаємо нелогічним, якщо у цьому нормативному акті закріплюватиметься одна й та сама норма безліч разів. Відтак закріплене в ст. 38 Конституції України право на участь в управлінні державними справами не може дублювати зміст цієї норми. Зважаючи на це та враховуючи, що управління державними справами є сферою реалізації влади органами публічної влади, закріплене право громадян на участь у ньому слід розглядати як додаткову можливість громадян діяти безпосередньо по відношенню до основної – безпосередньої реалізації влади народом, на яку вказує ст. 5 Конституції України. Тим більше, що ця можливість закріплена в спеціальній статті, присвяченій формам безпосередньої реалізації влади народом.

З іншого боку, розглядаючи норми Конституції як аргумент на користь розмежування понять «участь в управлінні» та «управління», варто послатись на ст. 124 Конституції України. Дане положення застосовує формулювання «правосуддя здійснюється» та «бере участь у здійсненні правосуддя» як різні за значенням: відповідно до ч. 1 ст. 124 правосуддя здійснюється лише судами, однак, згідно з ч. 4 ст. 124, народ може брати участь у здійсненні правосуддя через присяжних. Тобто законодавець від початку розрізняє поняття безпосередньої, основної діяльності та участі в ній. Отже, ст. 38 Конституції України, зважаючи на логіку законодавця, не може бути виключенням, і, відповідно, участь в управлінні та управління не є тотожними;

по-четверте, здобутки правової доктрини. Зокрема, М. О. Липчанська, опираючись на поняття «управління державними справами», стверджує, що: «участь громадян ... в управлінні державними справами являє собою систему розміщених у правовому полі форм впливу громадян на вирішення загальнодержавних справ, яка є складовою частиною метасистеми більш високого рівня – управління державними справами» [83, с. 25]. Така позиція

авторки узгоджується з усіма доводами, застосованими нами в роботі, а отже, слугує додатковим свідченням правильності ходу наших думок. Більше того, вона дозволяє підкреслити, що участь в управлінні державними справами обмежена рамками сфери управління державними справами, а отже, не поширюється на ті питання, які винесені до виключної компетенції народу (суспільства) впливати на суспільне життя безпосередньо, не через органи публічної влади.

З огляду на викладене позиція Конституційного Суду України не може слугувати надійним правовим підґрунтям при встановленні сутності права на участь в управлінні державними справами. На нашу думку, її слід переглянути з урахуванням європейських стандартів, зарубіжного досвіду, особливостей нормативної регламентації означеного права на національному рівні та відмінностей між різними правовими категоріями.

Таким чином, можемо підсумувати, що обґрунтування концепції тотожності здійснюється авторами на підставі та внаслідок недостатнього розуміння сутності та різниці між різними термінами, а також неретельного вивчення нормативно-правової бази національного та міжнародного рівня. Як наслідок, наголосимо на тому, що концепція тотожності суперечить чинному законодавству, містить численні недоліки, не відповідає правовим реаліям та потребам суспільства, а тому її слід вважати помилковою та недоцільною до застосування як у межах науки (в теорії), так і на практиці. У зв'язку з цим пропонуємо перейти до ознайомлення з другою концепцією розуміння права на участь в управлінні державними справами, яку ми вже частково обґрунтували за рахунок аргументів проти концепції тотожності.

2. Концепція розуміння права на участь в управлінні державними справами як самостійного права, вужчого за змістом, аніж загальна правова можливість народу реалізовувати владу безпосередньо. В її основну покладено підхід визнання окремого виду демократії – демократії участі (чи учасницької демократії [243], демократії співучасті, партисипативної, партисипаторної демократії [2, с. 4]), за якого дослідники відступають від

звичного поділу народовладдя на безпосереднє та опосередковане (або посередницьке, чи представницьке).

Найбільш виразним прикладом такого підходу є позиція В. Л. Федоренка, який пропонує виокремлювати наступні види демократії: 1) безпосередня, представлена, насамперед, референдумами і народною законодавчою ініціативою; 2) представницька, зміст якої полягає у формуванні та діяльності представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування та автономій (для України – це Автономна Республіка Крим); 3) учасницька, що передбачає активну участь народу, територіальних громад (комун), інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, здійсненні місцевого самоврядування шляхом проведення громадських експертиз, консультацій з громадськістю, створення громадських рад при органах державної виконавчої влади усіх рівнів тощо [243].

Поділяючи погляди В. Л. Федоренка з приводу необхідності проведення такого виокремлення загалом, маємо поставити під сумнів спосіб, у який він пропонує його здійснювати, виділяючи як окремі, самотійні види безпосередню демократію та демократію участі. З одного боку, вчений виокремлює ці види, на наше переконання, за правовими наслідками, значенням та наявністю/відсутністю фактора співробітництва між громадськістю та органами публічної влади, з чим ми повністю погоджуємось з огляду на те, які інструменти реалізації влади науковець відносить до цих видів. З іншого – автор не надає вагомого значення їх спільній ознаці – обидва види демократії передбачають безпосередню участь громадян, тобто не через органи публічної влади.

З огляду на вказане пропонуємо вести мову про виділення в межах безпосередньої демократії (внаслідок існування зазначеного об'єднуючого фактора) двох підвидів: прямої та учасницької. Такий крок, на нашу думку, дозволить більше пристосувати окреслений підхід до правових реалій, оскільки уможливить урахування як спільних, так і відмінних ознак різних

проявів демократії. В контексті вивчення даного підходу відзначимо також, що як у науково-практичних джерелах [2, с. 4; 126; 249], так і в нормативно-правових актах [191] свою підтримку знайшов термін «демократія участі», а не «учасницька демократія», тому надалі пропонуємо застосовувати саме перше назване поняття.

Ведучи мову про виокремлення демократії участі серед решти видів демократії, маємо наголосити на головній ідеї досліджуваної концепції – демократія участі, як правова категорія, позначає собою ті прояви безпосередньої демократії, які уособлюють собою участь в управлінні державними справами. Іншими словами, демократія участі – це вид безпосереднього народовладдя, за якого народ реалізовує владу шляхом участі в управлінні державними справами. Таке твердження обумовлене сутністю поняття демократії участі та узгоджується з проаналізованими нами нормативно-правовими актами національного та міжнародного (європейського) рівня.

Продовжуючи наш виклад в обраному напрямку, маємо зауважити, що навіть використовуючи термін «демократія участі», окремі вчені [124] ототожнюють його з безпосередньою демократією загалом, ігноруючи визначальні критерії, за якими вони різняться. Такі підходи вчених до характеристики демократії участі зумовлені, на нашу думку, властивою правовій науці тенденцією до ототожнення відмінних між собою понять і категорій та відсутністю комплексних правових досліджень, спрямованих на їх розмежування, на чому ми неодноразово наголошували в даному підрозділі наукової роботи. Тому, по-перше, ми не вважаємо за доцільне звертати на них увагу і пропонуємо дотримуватись підходу, окресленого В. Л. Федоренком, як основного (з урахуванням наших уточнень). По-друге, беручи до уваги усе вищевикладене, слід встановити, яким же чином співвідносяться форми прямої демократії та демократії участі.

Такий крок, по-перше, слугуватиме додатковим аргументом проти концепції тотожності; по-друге, сприятиме визначенню категорії «участь в

управлінні державними справами»; по-третє, дозволить уточнити сутність конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами та його місце в системі інших суміжних прав. Для цього, на базі отриманих результатів, набутих знань та опираючись на чинні нормативно-правові акти України, пропонуємо виділити декілька критеріїв, за допомогою яких можна надати відповідь на поставлені питання, а саме:

1) окреме нормативне закріплення – завдяки цьому критерію ми можемо відокремити від права на участь в управлінні державними справами (який слугує юридичним виразом правової можливості громадян реалізовувати владу безпосередньо шляхом участі в управлінні державними справами, тобто виразом демократії участі у формі конституційного права громадянина) решту прав. Так, завдяки ст. 38 Конституції України, ст. 21 Загальної декларації прав людини та ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ми можемо відокремити від названого права: право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно демократія участі (участь в управлінні державними справами) не включає такі прояви безпосередньої демократії, як референдуми, вибори та доступ до публічної служби (хоча останній названий прояв ставиться у наукових джерелах [84] під сумнів стосовно можливості його віднесення до проявів безпосередньої демократії, проте звертатись до цих дискусій ми наразі не будемо, оскільки мета нашого дослідження інша);

2) поняття «управління державними справами» – відштовхуючись від цього критерію як засади розуміння права на участь в управлінні державними справами, можемо встановити, що це право реалізується лише в тій сфері безпосередньої реалізації влади народом, де уповноважені діяти органи публічної влади. Тобто воно полягає в можливості громадян бути залученими до діяльності органів публічної влади. У свою чергу, безпосередня

демократія, як ширше поняття, включає і такі форми реалізації, які застосовуються у сферах, де органи публічної влади не задіяні, тобто де задіяні лише громадяни, які самостійно приймають юридично значущі правові рішення. Такі прояви безпосередньої реалізації влади народом становлять форми прямої демократії. Наприклад, референдуми та вибори як прояви прямої демократії мають місце у тих сферах, щодо яких вирішувати, якими управляти, на які справляти вплив органи публічної влади не уповноважені (що, однак, не заперечує обов'язку органів публічної влади сприяти та забезпечувати їх реалізацію);

3) правові наслідки – цей критерій дозволяє остаточно установити сутність та місце права на участь в управлінні державними справами. Так, можемо стверджувати, що особливістю прямої демократії зазвичай є не лише безпосередня участь громадян, їх об'єднань, народу загалом у реалізації влади, а й те, що народ (або його частина) приймає самостійні рішення, які мають остаточне значення та тягнуть за собою кінцеві юридичні наслідки. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 95 Закону України «Про всеукраїнський референдум», результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою є остаточними та не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади і є обов'язковими для виконання громадянами України, органами державної влади України, яких воно стосується та до повноважень яких віднесено [135].

На відміну від даних проявів безпосередньої демократії участь в управлінні державними справами зазвичай не призводить до кінцевих правових наслідків. Як правило, усім проявам участі в управлінні державними справами властиві такі ознаки:

- вони є складовою, проміжним етапом якоїсь правової процедури, процесу в діяльності органів публічної влади;
- можуть не виступати складовою процесу, тобто бути самостійною діяльністю, проте відіграють додаткову, допоміжну роль у діяльності органів публічної влади;

– мають дорадчий та консультаційний характер, який виражається в наданні зауважень, пропозицій, рекомендацій для подальшої роботи органів публічної влади.

Наприклад:

– громадські слухання щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні є одним з обов’язкових етапів загального процесу розроблення містобудівної документації, який не вичерпується та не завершується ним. Результати громадських слухань (пропозиції, зауваження) можуть бути підставою лише для подальшого доопрацювання проекту містобудівної документації (див. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [187], Порядок розроблення містобудівної документації, затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 листопада 2011 р. № 290 [162], Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 [161]);

– громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв’язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. За результатами громадської експертизи готуються експертні пропозиції, які враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності (див. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів

виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [164]) тощо.

Наведені приклади, враховуючи названі критерії, чітко демонструють відмінності між формами прямої демократії та демократії участі, а відтак і між правом на участь в управлінні державними справами та рештою прав, присвячених правовим можливостям громадян безпосередньо реалізовувати владу.

Водночас проведене дослідження викликає появу декількох нових запитань: по-перше, через які форми демократії участі реалізовується право громадян на участь в управлінні державними справами; по-друге, чи охоплює це право можливість безпосередньої участі громадян у здійсненні правосуддя, закріплену в ст. 124 Конституції України; по-третє, як зазначене право співвідноситься з окремо закріпленим конституційним правом громадян на звернення (ст. 40 Конституції України); по-четверте, якщо управління державними справами стосується діяльності усіх суб'єктів влади, включаючи органи законодавчої та судової влади, то чи враховує право на участь можливості громадян брати участь у діяльності цих органів.

Почнемо надавати відповіді з питання про право на звернення, закріплене в ст. 40 Конституції України. Так, як уже відомо, багато науковців відносить це право до змісту права на участь в управлінні державними справами. Проте ми встановили, що право на участь є самостійним правом громадян, яке не являє собою узагальнюючу категорію, що позначає сукупність інших прав і свобод. Окрім того, слід звернути увагу на те, що право на участь та право на звернення закріплені як окремі та самостійні основні права людини і громадянина. Тобто, з одного боку, ці права є окремими, а отже, і звернення не належать до форм участі в управлінні державними справами. З іншого боку, звернення мають важливу спільну ознаку з участю в управлінні державними справами – вони можуть мати форму пропозицій та використовуватись органами публічної влади (тобто звернення слугують інструментом взаємодії і співробітництва між

громадянами та органами публічної влади) у подальшій своїй роботі. З огляду на це прокоментуємо співвідношення участі та звернень наступним чином:

по-перше, право на звернення є за своєю сутністю і змістом доволі широким, оскільки відповідно до нього громадяни мають можливість звертатись не лише до органів публічної влади, а й до підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, засобів масової інформації тощо. При цьому звернення можуть мати зовсім різне значення, мету, зміст і наслідки, наприклад: це можуть бути питання особистого інтересу, пов'язаного з покращенням надання послуг певною комерційною юридичною особою або із захистом чи поновленням власного права, яке було порушено посадовою особою якої-небудь установи (не обов'язково мова має йти про посадових осіб органів публічної влади, це може бути помилкове нарахування пені банком чи нав'язування зайвих послуг); або ж це може бути висловлення думок у формі петицій до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства (див. Закон України «Про звернення громадян» [166]). Інакше кажучи, звернення може мати як приватний, так і публічний характер. Вказане, на нашу думку, є додатковим свідченням на користь самотійності та відокремленості права на звернення та права на участь в управлінні державними справами, оскільки останнє завжди стосується виключно публічної сфери;

по-друге, звернення публічного характеру схожі за правовими наслідками з формами участі в управлінні державними справами (наприклад, «у разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами

України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань» [166] – ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян»). Проте слід розглянути цю ситуацію під іншим кутом зору – суспільні відносини є складними зв'язками, які можуть обумовлюватись одночасною реалізацією декількох прав та свобод громадян. А відтак немає жодних підстав заперечити, що, направляючи петицію, громадяни можуть реалізовувати одночасно і право на звернення, і право на участь в управлінні державними справами, якщо пропозиції громадськості, викладені у петиції, будуть враховані органами публічної влади.

Отже, в будь-якому разі вважаємо, що право на участь в управлінні державними справами та право на звернення є окремими правами громадянина, які, однак, можуть застосовуватись одночасно залежно від способів та мети звернень. З'ясувавши це, пропонуємо наступним розглянути питання стосовно участі громадян у здійсненні правосуддя.

З цього приводу зауважимо, що, на нашу думку, передбачена ст. 124 Конституції України безпосередня участь громадян у здійсненні правосуддя може розглядатись як один із проявів участі в управлінні державними справами та охоплюватись відповідним правом, закріпленим ст. 38 Конституції України. Така позиція заснована на наступних підставах:

по-перше, можливість безпосередньої участі народу в здійсненні правосуддя не закріплена в системі основних прав і свобод громадян як окреме та самостійне право, як це, наприклад, має місце з референдумами;

по-друге, ст. 124 застосовує формулювання «бере участь у здійсненні правосуддя», співзвучне зі ст. 38 Конституції України, відповідно якої громадяни мають право «брати участь в управлінні державними справами»;

по-третє, такий підхід законодавця у ст. 124, як на нас, зумовлений положеннями ст. 5 Конституції України, відповідно до якої народ здійснює владу безпосередньо або через органи публічної влади, та ст. 6, згідно з якою

державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу і судову. Відтак ч. 4 ст. 124 стосується шляхів реалізації судової влади народом. Проте, згідно зі ст. 124, народ не реалізовує безпосередньо судову владу, оскільки безпосереднє здійснення правосуддя можливе виключно органами публічної (судової) влади. Народ може лише взяти участь у ньому. З наведеного прямо випливає, що народ бере участь у здійсненні правосуддя не через форми прямої демократії, а через форми демократії участі. Хоча й ці форми специфічні, оскільки не відповідають більшості критеріїв, виділених нами раніше. Проте і реалізація судової влади має специфіку та відрізняється від законодавчої та виконавчої. Крім того, нагадаємо, що управління державними справами здійснюється органами усіх гілок влади, у тому числі судової. Відповідно участь у здійсненні судової влади – у здійсненні правосуддя – може визнаватись складовою участі в управлінні державними справами загалом.

Декілька слів маємо сказати і щодо сформульованого питання з приводу того, чи враховує право на участь в управлінні державними справами можливості громадян брати участь у діяльності органів законодавчої та судової влади. Таке питання обумовлене, насамперед, тим, що управління державними справами представлене діяльністю органів публічної влади усіх гілок влади, у тому числі законодавчої. Однак зазвичай залучення громадськості до законодавчої діяльності асоціюється з формами прямої демократії – референдумами. У контексті ж нашого викладу референдуми не належать до форм участі громадян в управлінні державними справами. Тому, власне, й може виникнути запитання про те, яким же чином тоді громадяни беруть участь у діяльності органів законодавчої влади та чи взагалі назване право враховує участь громадян у цій сфері.

Очевидно, що в цьому разі відповідь буде позитивною, для чого слід нагадати про відмінності між законодавчою діяльністю, законотворчістю та участю громадян у них, на зразок попередньо розглянутих правових процесів та явищ. Так, безпосередня законотворчість (законодавча діяльність,

реалізація законодавчої влади) громадянами можлива через форми прямої демократії (референдуми). У свою чергу, участь у законодавчій діяльності, зважаючи на усе вищевикладене, представлена діяльністю громадськості допоміжного та/або рекомендаційного характеру, спрямованою на вдосконалення діяльності органів публічної влади та врахування інтересів громадськості, суспільства. В такому разі серед форм участі громадян у цій сфері слід нагадати, зокрема, про громадські антикорупційні експертизи (а також антикорупційні експертизи, здійснювані структурними підрозділами апарату та територіальних органів Міністерства юстиції України, до яких можуть залучатись представники громадськості), які є складовими законотворчого процесу та за усіма критеріями належать до форм демократії участі (див. закони України «Про запобігання корупції» [147], «Про Регламент Верховної Ради України» [185], Порядок проведення антикорупційної експертизи, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. № 383/5 [39]). Що ж стосується судової влади, то ми вже висловили міркування з цього приводу.

І наостанок ми залишили питання, яке стосується форм участі в управлінні державними справами (демократії участі), серед яких можемо назвати, зокрема, консультації з громадськістю, громадські експертизи, громадські слухання, громадські обговорення, включаючи конференції, форуми та ін. Більш докладно це питання, як ми вважаємо, доречно вивчати під час дослідження механізму реалізації громадянами права на участь в управлінні державними справами, тому повернемося до нього в наступному розділі нашої наукової роботи.

Таким чином, на підставі викладеного в даному підрозділі наукового дослідження можемо підсумувати, що участь в управлінні державними справами являє собою проміжну або допоміжну ланку в процесі діяльності органів публічної влади, яка полягає в залученні громадян з власної ініціативи або з ініціативи органів публічної влади до їх діяльності з метою кращого врахування, дотримання та забезпечення інтересів суспільства при

реалізації влади органами публічної влади. У вузькому розумінні участь в управлінні державними справами передбачає вплив на діяльність та рішення органів публічної влади і контроль за ними з боку громадськості з тим, щоб її думка була врахована, а інтереси дотримані.

Відповідно до вказаного 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 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 (іншими словами, воно є нагадуванням, що влада йде від народу, а тому, делегуючи повноваження органам публічної влади, логічно, що народ повинен мати можливість контролювати, яким чином ці повноваження реалізуються, та безпосередньо впливати на те, щоб інтереси народу були враховані повноцінно).

Разом з тим отримані в даному підрозділі наукової роботи результати, на нашу думку, свідчать про необхідність подальшого ґрунтовного та ретельного вивчення права на участь в управлінні державними справами шляхом проведення окремого комплексного конституційно-правового дослідження його сутності, в якому має бути приділено особливу увагу відмежуванню участі в управлінні державними справами від решти форм демократії, насамперед безпосередньої. Потреба в здійсненні такого кроку обумовлена нестачею наукових напрацювань у цій сфері та труднощами, які виникають при співвідношенні широкого масиву правових понять та категорій, форм демократії, застарілістю більшості поглядів на вирішення окресленої проблеми.

1.3. Зміст права на участь в управлінні державними справами та його нормативне забезпечення

Отримані результати дослідження щодо розуміння права на участь в управлінні державними справами дозволяють нам перейти до вивчення тих питань, які, на нашу думку, є остаточним кроком у напрямку повного розкриття сутності та особливостей названого права. Наразі мова йде про з'ясування змісту права на участь в управлінні державними справами та його нормативне забезпечення. Опрацювання даної проблематики сприятиме конкретизації та розширенню набутих знань про назване право, а також забезпечить виявлення окремих проблем його нормативно-правової регламентації та розроблення обґрунтованих пропозицій, спрямованих на їх подолання.

З огляду на наведене пропонуємо розпочати даний підрозділ з аналізу змісту права на участь в управлінні державними справами. При цьому зауважимо, що частково це питання вже розглядалось нами на початку попереднього підрозділу дослідження, завдяки чому було встановлено, що більшість науковців розкриває зміст означеного права шляхом перерахування низки окремих конституційних прав громадян, які, на їх погляд, у своїй сукупності його і формують [4, с. 250; 24; 29, с. 7; 211; 216, с. 363; 255]. З таким підходом ми не погоджуємось з декількох причин:

по-перше, нами було доведено, що право на участь в управлінні державними справами є самостійним правом, а не узагальнюючою категорією для позначення певної сукупності конституційних прав, та має таке ж значення, як і вони, а отже, і самостійний зміст;

по-друге, він суперечить загальновизнаній у правовій науці точці зору, відповідно до якої вважається, що зміст будь-якого суб'єктивного права особи представлений сукупністю належних їй правомочностей:

1) праводіяння – можливість самого суб'єкта фактично чинити юридично значущі дії;

2) правовимагання – можливість зацікавленої особи вимагати від зобов'язаного суб'єкта виконання покладених на нього обов'язків;

3) праводомогання – право звертатись за підтримкою і захистом держави у разі порушення суб'єктивного права з боку зобов'язаної особи;

4) правокористування – правомочність на користування соціальними благами на основі суб'єктивного права [221, с. 388–389].

На підставі викладеного можемо запропонувати наступний варіант розкриття змісту права на участь в управлінні державними справами як суб'єктивного права:

1) праводіяння, які пропонуємо розділяти на:

– правомочності, обумовлені існуючими формами демократії участі: можливість брати участь у громадських обговореннях, у громадських слуханнях, громадських експертизах, у конференціях та ін. Виділення даної групи праводіянь пояснюється тим, що кожній нормативно закріпленій формі участі в управлінні державними справами відповідає конкретна правова можливість до неї звертатись (тобто можливість брати участь у кожний легальний спосіб). Відповідно ці правомочності іменуються аналогічно назвам форм участі та, умовно кажучи, виражають собою можливість суб'єктів права бути допущеними за їх волевиявленням (та бажанням) до участі за кожною з них;

– правомочності, не прив'язані до форм демократії участі, наприклад: можливість формулювати пропозиції, рекомендації, зауваження під час участі в управлінні державними справами; можливість отримувати інформацію від органів публічної влади, необхідну для реалізації права на участь у визначений спосіб (зокрема, шляхом надсилання запитів) та ін. Вони виражають собою конкретний перелік дій суб'єктів права (тобто, що саме вони правомочні вчиняти під час такої участі);

2) правовимагання – можливість вимагати створення усіх необхідних умов для участі в управлінні державними справами у визначений спосіб, отримання інформації, залучення до участі тощо. Правовимагання, по суті,

кореспондують з праводіяннями та полягають у можливості суб'єктів права вимагати виконання визначених у нормативно-правових актах обов'язків органами публічної влади з приводу організації та забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами у конкретний спосіб;

3) праводомогання – можливість звертатись до органів публічної влади за захистом порушеного, оскаржуваного або невизнаного права у судовому або позасудовому порядку; можливість вимагати скасування рішень, прийнятих з порушенням їх права на участь в управлінні державними справами (особливо у випадку, коли така участь визначена як обов'язкова) та ін.;

4) правокористування може виражатись, наприклад, у можливості урегулювання суспільних відносин (вирішення важливих питань) з урахуванням інтересів суб'єктів цього права шляхом прийняття органами публічної влади відповідних рішень, якими буде задоволено такі інтереси. Інакше кажучи, правокористування пов'язане з кінцевим результатом діяльності органів публічної влади та полягає у сприятливих юридичних наслідках для суб'єктів права внаслідок їх участі у такій діяльності.

Запропонований нами підхід до характеристики змісту права на участь в управлінні державними справами є узагальненим та може бути конкретизованим залежно від:

1) категорій державних справ. Така можливість пояснюється тим, що кожна категорія державних справ має власну специфіку, зважаючи на яку органи публічної влади обирають оптимальні інструменти (методи) управління ними. Відповідно і перелік форм участі в управлінні конкретними державними справами може відрізнитись. Підтвердженням цьому є той факт, що нормативно-правовими актами зазвичай встановлюються конкретні форми залучення громадян до управління державними справами в тій або іншій сфері. А з огляду на те, що від доступних форм участі частково залежить і коло правомочностей (праводіянь, обумовлених формами участі), якими наділені суб'єкти права, то і зміст права на участь (у цій частині) буде

змінюватись залежно від окреслених обставин. Наприклад, участь «громадськості» (цей термін застосовано аналогічно зі ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») у плануванні територій на місцевому рівні здійснюється у формі громадських слухань проектів містобудівної документації на місцевому рівні (відповідно до ст.ст. 16, 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Іншими словами, до праводіань, обумовлених формами демократії участі, у наведеному прикладі належатиме лише правова можливість брати участь у громадських слуханнях, що виводить за межі змісту досліджуваного права можливості брати участь в інших формах.

Більше того, нормативно-правові акти можуть окремо закріплювати конкретний перелік правомочностей громадян, якими вони наділяються лише з приводу участі в управлінні певними категоріями державних справ. Наприклад, Закон України «Про запобігання корупції» у ст. 21 під назвою «Участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції» закріплює, що громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

- брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;
- проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;
- проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції та ін. [147];

2) суб'єктів участі в управлінні державними справами. Наголос на цій обставині обґрунтовано тим, що у деяких випадках нормативно-правові акти закріплюють низку правомочностей, якими наділені лише певні, визначені у них, суб'єкти права на участь, що обумовлено, передусім, особливостями їх правового статусу і специфікою їх діяльності. Наприклад, у п. 5 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим,

обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [145] (далі – Типове положення), закріплено перелік прав громадських рад, створених при органах виконавчої влади. Головна особливість названих суб'єктів полягає в тому, що їх діяльність обмежується лише сферою реалізації права на участь в управлінні державними справами. А саме – вони або безпосередньо беруть участь в управлінні державними справами або ж діють з метою забезпечення реалізації цього права іншими особами (що впливає зі змісту Типового положення). З огляду на це більшість правомочностей громадських рад становлять для них зміст права на участь в управлінні державними справами. Зокрема, мова йде про наступні правомочності:

- організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші заходи;
- отримувати від органу проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю;
- право доступу в установленому порядку до приміщень, в яких розміщений орган, та ін. [145].

Водночас, розглядаючи суб'єктів (носіїв) права на участь в управлінні державними справами та особливості нормативного закріплення їх правомочностей, варто зупинитись і на питанні їх (суб'єктів) системи. Доцільність такого кроку обумовлена наступними причинами:

по-перше, наразі відсутні нормативні положення, якими б чітко встановлювалась відповідь на це питання;

по-друге, в нормативно-правових актах застосовуються різні терміни для позначення суб'єктів цього права: «громадяни», «громадськість», «інститути громадянського суспільства», «громадські об'єднання» тощо, що може призводити до непорозумінь з приводу того, хто ж саме виступає носієм права на участь;

по-третє, ст. 38 Конституції України, розміщена в розділі під назвою

«Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», закріплює, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Такий підхід законодавця до регламентації зазначеного права інколи створює враження (хибне, як ми вважаємо), що носіями названого права можуть бути виключно громадяни – фізичні особи. Проте спеціальними нормативно-правовими актами передбачена можливість участі в управлінні державними справами не лише фізичних осіб.

Відсутність будь-яких пояснень у нормативних джерелах з цього приводу призводить до плутанини як у термінології, так і з питань реалізації права на участь в управлінні державними справами, в тому числі щодо застосування тих або інших нормативних документів та їх положень. Враховуючи це, маємо зауважити наступне:

по-перше, в згаданому розділі Конституції України закріплено також й інші права, серед яких, наприклад, і право власності (ст. 41). У свою чергу, суб'єктами права власності, як відомо, є фізичні особи, юридичні особи, Український народ, різноманітні суб'єкти публічного права (див. ст.ст. 2, 318 Цивільного кодексу України [247]). Відповідно, застосоване в ст. 38 Конституції України формулювання права на участь в управлінні державними справами не може слугувати «залізним» аргументом на користь звуження системи його суб'єктів виключно до фізичних осіб. Натомість застосування категорії «громадяни», з огляду на викладене, радше пояснюється потребою в узагальнюючій категорії, якою позначаються суб'єкти цього права (хоча тим самим ми не заперечуємо такі факти: 1) окремі громадяни (фізичні особи) можуть самостійно реалізовувати це право; 2) у певних випадках необхідно дослівно тлумачити термін «громадяни», застосований Конституцією України, оскільки носіями деяких прав є виключно громадяни у значенні фізичних осіб. Наприклад, це стосується права обирати та бути обраним);

по-друге, положення Конституції України, як відомо, набувають свого розвитку та конкретизації у законах та підзаконних правових актах. У них, у

свою чергу, замість терміна «громадяни» широко застосовуються термін «громадськість» (наприклад, це стосується законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про запобігання корупції», «Про екологічну експертизу» [143], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 р. № 555 та ін.). Крім того, використання цього терміна характерне і для нормативних документів міжнародного рівня (наприклад, у Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», ухваленій Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 грудня 2001 р.). Виходячи з їх аналізу, термін «громадськість» застосовується як узагальнюючий для позначення суб'єктів – носіїв права на участь в управлінні державними справами, яким можуть охоплюватись як окремі громадяни, так і сукупність усіх можливих суб'єктів (учасників) права на участь в управлінні державними справами.

Такий висновок підтверджується також ч. 4 ст. 2 Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуської Конвенції) [61], та п. 1.2 Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затвердженого наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168 [156], відповідно до яких «громадськість» означає одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою.

З огляду на вказане, на нашу думку, можна зробити два проміжних підсумки, а саме: 1) носіями права на участь в управлінні державними справами є не лише фізичні особи (громадяни), а й інші суб'єкти права; 2) застосування категорії «громадськість» більш обґрунтоване для позначення суб'єктів права на участь в управлінні державними справами, аніж категорії

«громадяни» (хоча обидва поняття можна застосовувати як узагальнюючі);

по-третє, розмаїття суб'єктів права на участь в управлінні державними справами підтверджується положеннями низки нормативно-правових актів України. Наприклад:

– з п. 1 Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні прямо випливає, що громадські слухання проводяться щодо врахування громадських інтересів. При цьому пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні мають право подавати (згідно з ч. 7 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та п. 7 названого Порядку) як повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні, так і юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, для якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні (перелік учасників громадських слухань у даному випадку наведено не вичерпний). Аналіз указаних положень свідчить про те, що юридичні особи названі суб'єктами, чиї інтереси можуть зачіпатись та повинні враховуватись при розробленні проектів містобудівної документації на місцевому рівні. Відповідно можемо підсумувати, що: 1) з огляду на мету проведення громадських слухань та вимоги до юридичних осіб, яким вони мають відповідати, їх інтереси також визнаються громадськими; 2) учасниками громадських слухань можуть бути фізичні та юридичні особи; 3) відповідно носіями права на участь в управлінні державними справами в даному разі виступають і фізичні, і юридичні особи;

– відповідно до п.п. 1-2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976, громадські експертизи можуть проводитись громадськими радами, утвореними при органах виконавчої влади, та інститутами громадянського суспільства, до

яких відносяться громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства;

– відповідно до ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» право на участь в заходах щодо запобігання корупції мають окремі громадяни, громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники тощо.

Таким чином, на підставі викладеного можемо підсумувати, що суб'єкти (носії) права на участь в управлінні державними справами можуть узагальнено позначатись за допомогою термінів «громадськість» і «громадяни», а їх загальну систему становлять: окремі фізичні та/або юридичні особи, громадські ради, інститути громадянського суспільства, серед яких громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства, та ін. Звичайно, як і у випадку зі змістом права на участь, конкретне коло суб'єктів реалізації права на участь в управлінні державними справами може різнитись залежно від низки обставин (як-то категорія державних справ або форми участі в управлінні державними справами).

Розглянувши це питання, пропонуємо повернутись до останнього критерію, від якого, на нашу думку, залежить можливість конкретизації змісту права на участь в управлінні державними справами.

3) форми участі. Така можливість обумовлюється тим, що наразі більшість форм участі в управлінні державними справами урегульовано в спеціальних нормативно-правових актах, присвячених або процесу діяльності органів публічної влади, одним з етапів якого є участь

громадськості, або ж безпосередньо окремим формам реалізації цього права. І кожна з цих форм має свої особливості, порядок та процедуру реалізації, що супроводжується наділенням суб'єктів права певним колом правомочностей, а органів публічної влади – обов'язками з приводу організації та забезпечення реалізації цього права.

Однак, указуючи на це, маємо відзначити, що в переважній більшості нормативно-правових актів, присвячених, насамперед, певним формам участі, конкретні правомочності громадян не мають окремої регламентації у вигляді переліку їх прав у відповідній сфері. Закріплюється лише порядок такої участі та обов'язки або завдання органів публічної влади щодо її забезпечення та врахування результатів. Розглянемо дану ситуацію на прикладі правового регулювання громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні. Так, Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» та Порядком проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні визначено тільки, які саме особи мають право подавати пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні (ч. 7 ст. 21 Закону та п. 7 Порядку). Решта ж правомочностей громадськості в цій сфері прямо не встановлена, внаслідок чого, на перший погляд, стає незрозумілим, на що ж саме уповноважена громадськість під час громадських слухань з окреслених питань, та який, відповідно, зміст права на участь в управлінні державними справами в даному випадку. З метою вирішення цих питань слід звернути увагу на те, що в названих нормативних документах:

– відведено окреме місце положенням, які присвячені обов'язкам органів публічної влади. Наприклад, згідно з ч. 3 ст. 21 цього Закону та п. 3 Порядку сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи зобов'язані забезпечити: оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні та доступ до цієї інформації громадськості; реєстрацію,

розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні та ін. У цьому разі необхідно згадати про загальновідомий у правовій науці нерозривний зв'язок суб'єктивних прав та обов'язків: у правовідносинах суб'єктивне право одного з їх учасників завжди кореспондує обов'язку другого учасника цих же правовідносин, і навпаки. Тому в актах законодавства зазвичай вказується тільки на права чи тільки на обов'язки однієї зі сторін відповідних правовідносин [99, с. 108]. Відповідно у нашому прикладі права громадськості не набувають додаткової самостійної регламентації, оскільки вони прямо впливають з положень, що встановлюють обов'язки органів публічної влади, яким вони кореспондують. На цій підставі як приклад можемо виділити право учасників громадських слухань на реєстрацію та розгляд їх пропозицій або ж право на доступ до проектів містобудівної документації тощо;

– використано окремі види нормативних формулювань, у тому числі: формулювання описового характеру (формулювання у формі розповідного речення, в якому описується певна дійсність [48, с. 95; 101], зокрема: декларується основне нормативне правове становище або називається правило поведінки і розкриваються найважливіші (істотні) його ознаки [41; 251], чи зазначається, що особа діє в певний спосіб [99, с. 111]) та пасивні звороти (синтаксичні конструкції з дієсловами пасивного стану на –ся, в яких переважно відсутній суб'єкт дії; знеособлені речення [81; 105]). За допомогою таких формулювань зазвичай одночасно закріплюються і права, і обов'язки учасників правовідносин у такий спосіб, що окремо вони не зазначаються у нормативних положеннях, проте прямо впливають з їх змісту [99, с. 110–114]. Наприклад: «За результатами розгляду пропозицій заявнику надається відповідь про їх врахування або обґрунтована відмова» (п. 11 Порядку). Зі змісту цитованого положення прямо впливають: 1) право учасників громадських слухань на відповідь про врахування їх пропозицій або на обґрунтовану відмову та 2) обов'язок органів публічної влади щодо надання такої відповіді або обґрунтованої відмови.

Отже, в окреслених випадках, щоб визначити конкретні правомочності громадськості стосовно їх участі в управлінні державними справами, необхідно проводити аналіз кожного окремо взятого нормативно-правового акта з обраної сфери та за його наслідками виділяти права, що логічно кореспондують з обов'язками органів публічної влади або ж самі собою впливають з контексту тієї або іншої норми.

Проте такий стан нормативно-правового забезпечення права на участь в управлінні державними справами не можна вважати нормальним та слід характеризувати як недосконалий, якому властиві численні прогалини та недоліки. Даний висновок прямо впливає з того, що відсутність нормативно закріплених прав та обов'язків суб'єктів правовідносин:

по-перше, може призводити до:

– порушення прав та свобод громадян, свавілля, недотримання усіх необхідних процедур, довільного тлумачення права на участь в управлінні державними справами та ін. Зокрема, до відмови з боку органів публічної влади на запити громадськості щодо реалізації або забезпечення окремих правомочностей лише на тій підставі, що відсутня відповідна норма закону або іншого нормативно-правового акта;

– незнання громадськістю чіткого кола власних правомочностей, а отже, може зумовити такі наслідки, як неповноцінна та неефективна реалізація права на участь в управлінні державними справами;

по-друге, є прямим порушенням положень Конституції України, а саме – ст. 57, відповідно до якої кожному гарантується право знати свої права та обов'язки.

На нашу думку, названі проблеми та недоліки нормативного забезпечення права на участь в управлінні державними справами в частині регламентації його змісту можуть бути виправлені шляхом внесення відповідних змін та доповнень до нормативно-правових актів, якими регулюється та конкретизується порядок залучення та безпосередньої участі громадськості в управлінні державними справами.

Отже, як проміжний підсумок, ще раз підкреслимо, що право на участь в управлінні державними справами є самостійним конституційним правом, яке має власний, специфічний зміст, що складається з кола правомочностей суб'єктів права, а не сукупності інших прав, окремо закріплених Конституцією України. Але з метою ефективної реалізації цього права необхідно провести роботу над удосконаленням його нормативно-правового забезпечення, зокрема шляхом окремого закріплення на нормативному рівні конкретних правомочностей громадськості у цій сфері.

Разом з тим, оскільки отримані висновки стосуються проблем нормативно-правової регламентації змісту досліджуваного нами права, це підштовхує нас до розгляду наступного питання, поставленого у даному підрозділі нашої наукової роботи, – про нормативно-правове забезпечення права на участь в управлінні державними справами загалом. З цією метою пропонуємо ознайомитись із системою нормативно-правових актів у цій сфері, сформованою нами за допомогою декількох критеріїв – за характером, юридичною силою та сферою застосування, а саме:

1. Нормативно-правові акти загального характеру, які створюють засади для регламентації усіх суспільних відносин у державі:

– Конституція України як нормативний акт найвищої юридичної сили, яким закріплено право на участь в управлінні державними справами у ст. 38, а також інші загальні норми, які сприяють його реалізації, наприклад щодо рівності громадян у своїх правах (ст. 21), щодо звернення до суду за захистом своїх прав (ст. 8) та ін.;

– міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України: Загальна декларація прав людини (ч. 1 ст. 21) та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 25), які регламентують назване право та містять аналогічно з Конституцією України інші норми, які можна віднести до засад реалізації цього права.

2. Нормативно-правові акти спеціального характеру, присвячені регулюванню окремих сфер життєдіяльності суспільства або ж

безпосередньо участі громадян в управлінні державними справами:

1) які містять загальні положення про участь громадськості в управлінні державними справами, незалежно від сфер життєдіяльності суспільства, щодо яких здійснюється управління:

– закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні» [170], ст. 13 якого уповноважено територіальні громади проводити громадські слухання та стисло визначено порядок їх проведення; «Про місцеві державні адміністрації», який у ст. 28 уповноважує місцеві державні адміністрації залучати громадськість до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до їх компетенції, та у ст. 41 містить вказівку на обов'язковість проведення громадського обговорення проектів нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій;

– Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 [191], яким визначено напрямки розвитку нормативно-правового забезпечення та активізації участі громадян в управлінні державними справами, а також окремі форми такої участі;

– постанови Кабінету Міністрів України: «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [145], якою затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, включаючи публічні громадські обговорення та електронні консультації, та Типове положення про громадські ради, яке ми вже розглядали у цьому підрозділі; «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976, якою регулюються взаємовідносини громадськості та органів виконавчої влади щодо проведення громадської експертизи та врахування її результатів;

– акти органів місцевого самоврядування, наприклад Статут територіальної громади міста Луцька [229], у розділі III якого визначено

загальний порядок залучення громадськості до управління місцевими справами шляхом консультативного опитування (ст. 25), загальних зборів громадян за місцем проживання (ст. 26), проведення громадських слухань (ст. 27) та ін.;

2) присвячені регулюванню окремих сфер життєдіяльності суспільства, в управлінні якими бере участь громадськість:

а) охорона довкілля:

– Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція);

– закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища» [179], яким закріплено обов'язки органів публічної влади залучати громадськість до розробки екологічних програм (ст. 6), права громадян щодо участі в управлінні державними справами у цій сфері (ст.ст. 9-10, 16), повноваження громадських організацій у галузі охорони навколишнього природного середовища (ст. 21), засади проведення громадської екологічної експертизи (ст. 30), засади громадського контролю у цій галузі, який здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля (ст. 36); «Про екологічну експертизу», яким на кшталт попередньо названого закону встановлено засади участі громадськості у процесі екологічної експертизи (ст. 11), громадської екологічної експертизи (ст. 16), закріплено окремі вимоги до проведення громадської екологічної експертизи (ст.ст. 41-42) та визначено деякі інші питання (ст.ст. 25-26, 35, 49);

– постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» від 29 червня 2011 р. № 771 [159];

– накази центральних органів виконавчої влади: Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18 грудня 2003 р. № 168 [156]; Міністерства екології та

природних ресурсів «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 27 лютого 2002 р. № 88 [151]; Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони» від 24 лютого 2012 р. № 83 [152];

– акти органів місцевого самоврядування, наприклад Положення про громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель, з охорони довкілля Тарасівської сільської ради, затверджене рішенням Тарасівської сільської ради від 21 жовтня 2011 р. № 13 [111];

б) містобудування:

– Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», ст. 21 якого присвячена громадським слуханням щодо врахування громадських інтересів та містить загальні вимоги до їх проведення;

– постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 р. № 555;

– наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації» від 16 листопада 2011 р. № 290, яким закріплено окремі обов'язки замовників та розробників містобудівної документації з приводу забезпечення проведення громадських слухань та врахування їх результатів;

– акти органів місцевого самоврядування, наприклад: рішення Київської міської ради «Про врахування громадських інтересів та захист прав громадян при проведенні містобудівної діяльності в місті Києві» від 16 червня 2005 р. № 439/3015 [134]; «Про Порядок громадського обговорення містобудівної документації в м. Києві» від 16 червня 2005 р. № 438/3014 [180] та ін.;

в) військова сфера:

– Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [137], яким у розділі V встановлено засади громадського контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами, включаючи права громадськості у цій сфері;

г) запобігання і протидія корупції:

– Конвенція ООН проти корупції [62], ст. 13 якої визначає обов'язки держави забезпечувати участь суспільства у протидії корупції;

– Закон України «Про запобігання корупції», яким у ст. 21 закріплено засади участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції, зокрема регламентовано їх права та окремі вимоги, які стосуються громадських обговорень у цій сфері;

– Указ Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки» від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 [174], яким визначено, зокрема, шляхи вдосконалення механізмів та нормативного забезпечення, активізації участі громадськості у цій сфері, та ін.

Наведений перелік не є вичерпним, проте містить найменування основних нормативних актів з питань участі громадян в управлінні державними справами та є достатнім для вироблення висновків з приводу сучасного стану нормативно-правового забезпечення суспільних відносин у цій сфері, а саме:

– в Україні відсутній закон, який би містив єдині вимоги, правила, порядок, встановлював би форми участі громадян в управлінні державними справами тощо. Натомість дані правовідносини регулюються численними нормативними-правовими актами різної юридичної сили;

– більшість питань участі громадськості в управлінні державними справами урегульовані на підзаконному рівні, тоді як закони містять переважно загальні вказівки, не вдаючись до ретельної регламентації окреслених правовідносин. Такий стан справ призводить до того, що кожен суб'єкт нормотворчості самостійно визначає порядок та процедури залучення

громадян до управління державними справами. Більше того, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування приймають власні нормативні акти в цій сфері з одних і тих самих питань (наприклад, у сферах містобудування та охорони довкілля).

Наслідком указанного є, насамперед, те, що єдині стандарти та однакова практика участі громадян в управлінні державними справами наразі відсутні. До того ж зауважимо, що наявні нормативно-правові акти містять недоліки та прогалини, оскільки далеко не всі вони визначають права та обов'язки громадян у досліджуваних суспільних відносинах, чіткий механізм реалізації цього права і контролю за його забезпеченням та ін. Крім того, як доречно зауважує Р. С. Мельник, нині далеко не в усіх випадках законодавством України передбачена відповідальність посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за нестворення належних умов для функціонування суб'єктів громадянського суспільства або за перешкоджання останнім в їх діяльності. На сьогодні запроваджено юридичну відповідальність лише за порушення посадовими і службовими особами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зрозуміло, що така ситуація виключно негативно позначається як на активності, так і на результативності функціонування суб'єктів громадянського суспільства [90].

Окреслений стан нормативно-правового регулювання досліджуваного кола суспільних відносин, який наразі склався, пояснюється, на нашу думку, кількома факторами:

по-перше, тим, що протягом тривалого часу право на участь в управлінні державними справами не визнавалось (а подекуди і до сьогодні не визнається окремими науковцями) самостійним правом з власним змістом і призначенням. Дане право розглядалось виключно як узагальнююча категорія для позначення сукупності інших конституційних прав громадян, що, як наслідок, на відміну від досліджуваного права і набували подальшого розвитку та отримували своє нормативне закріплення на рівні закону

(наприклад, закони України «Про звернення громадян», «Про всеукраїнський референдум» та ін.). Тому цілком природним є той факт, що спеціальний закон, присвячений участі громадськості в управлінні державними справами, поки відсутній, а нормативно-правова база у цій сфері далека від досконалості;

по-друге, як пояснює Р. С. Мельник, подібний стан справ із нормативним забезпеченням взаємодії громадянського суспільства та держави, визначенням їх кореспондуючих прав та обов'язків можна пов'язати з тим, що існуюча з цього питання сукупність правових актів є досі «не включеною» до системи жодної з галузей українського права. Йдеться, звісно, про теоретичний аспект цієї проблеми, оскільки норми права (об'єктивне право) існує у несистематизованому, навіть хаотичному вигляді. Норми права, «народжуючись та вмираючи», не утворюють жодної системи. Система права, як і система галузей права, є рукотворним продуктом наукової спільноти. Отже, проблема полягає у тому, що жоден з вітчизняних авторів досі не визначив місця для юридичних норм, які регулюють взаємовідносини між громадянським суспільством та державою, у теоретичній конструкції «система права України». Тому зазначений масив юридичних актів залишається належним чином несистематизованим; він не вивчається, а раз так, то й не робляться системні та послідовні пропозиції, спрямовані на подальше удосконалення юридичного забезпечення із зазначеного питання [90];

по-третє, недостатнім вивченням європейських стандартів, нормативно-правових актів у цій сфері та, відповідно, ігноруванням європейського досвіду, як зразкового для нашої держави, з регулювання відносин участі громадян в управлінні державними справами. Внаслідок цього нормативно-правові акти, які приймаються на національному рівні, містять численні прогалини, які могли б бути подоланими, якби було враховано ці стандарти і досвід.

З наведеного випливає, що вирішення проблем нормативно-правового

забезпечення участі громадян в управлінні державними справами має відбуватись у певних напрямках. По-перше, вважаємо за необхідне прийняття Закону України в цій сфері, який може мати назву «Про участь громадян та інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами» (або «Про участь громадськості в управлінні державними справами»). Такий крок дозволить ввести єдині стандарти та правила участі громадян в управлінні державними справами, заповнити прогалини та подолати існуючі недоліки нормативно-правового регулювання досліджуваних відносин. Закон може мати наступну орієнтовну структуру:

1) Загальні положення (або Загальна частина): визначення основних категорій і термінів; система суб'єктів цих відносин; перелік їх прав та обов'язків; форми участі громадян в управлінні державними справами; сфери та випадки їх застосування; вимоги щодо забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами; засади контролю за таким забезпеченням; відповідальність за порушення вимог закону;

2) Спеціальну частину, структуровану за формами участі громадян в управлінні державними справами, яка міститиме положення про: загальні порядок і процедури участі громадян за відповідними напрямками; вимоги та умови такої участі; вимоги до оформлення результатів участі та їх врахування або ґрунтовної відмови у їх врахуванні органами публічної влади; особливості участі в управлінні окремими категоріями державних справ та ін.

У цьому контексті зауважимо, що на сьогоднішній день на розгляд до Верховної Ради України було подано декілька законопроектів у цій сфері, наприклад: проект Закону України «Про громадський контроль», поданий за ініціативою Н. Ю. Королевської та Ю. В. Солода від 13 травня 2015 р. № 2737-1 [200]; проект Закону України «Про громадські слухання», поданий за ініціативою О. П. Бойко, О. В. Ледовських, М. Т. Федорука та ін. від 6 липня 2015 р. № 2295а [201]. Проте, не вдаючись до детального аналізу цих проектів, вважаємо, що їх прийняття не вирішило б усіх проблем нормативно-правового забезпечення участі громадян в управлінні

державними справами, виходячи з того, що розмаїття форм участі не обмежується громадським контролем та громадськими слуханнями. Зокрема, мова йде про громадські експертизи, публічні громадські обговорення, включаючи інтернет-конференції, форуми та ін.

З огляду на наведене ми переконані, що доцільним є прийняття не окремих законів, присвячених регулюванню тих або інших форм реалізації права на участь, а розроблення та ухвалення єдиного нормативно-правового акта, який би встановлював єдині стандарти участі громадян в управлінні державними справами незалежно від їх форм. Тим більше, що вироблення загального підходу до участі громадян в управлінні державними справами є одним з основних принципів демократичної участі та європейським стандартом, закріпленим у Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», ухваленій Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 грудня 2001 р.

По-друге, не менш важливою є активізація наукових розробок в окресленій сфері, у тому числі в напрямку встановлення юридичної природи права на участь в управлінні державними справами. Зважаючи на це та враховуючи викладені причини, пропонуємо зупинитись на цьому питанні дещо докладніше, розробивши власну позицію стосовно правової природи названого конституційного права.

З цією метою маємо підкреслити наступні обставини, які впливають з проведеного нами дослідження:

– реалізуючи дане право, громадяни виступають суб'єктами владних повноважень, оскільки їх участь та наслідки участі (пропозиції, рекомендації, зауваження, оформлені за результатами обговорень, слухань, експертиз тощо) визначаються у нормативно-правових актах як обов'язкові та значущі в діяльності органів публічної влади. Таким чином, громадяни, фактично, здійснюють регулюючий вплив на відповідну діяльність та процес ухвалення публічно значущих рішень. Якщо конкретизувати цю тезу, то слід виділяти

участь громадськості за власною ініціативою та участь за ініціативою органів публічної влади, які (види участі) можуть мати як додаткове, так і обов'язкове значення, тобто бути одним з етапів адміністративної процедури. В усіх згаданих випадках урахування результатів такої участі визначається як обов'язкове, внаслідок чого у такий спосіб громадськість впливає на діяльність органів публічної влади та їх рішення (як-то у наведених нами раніше прикладах стосовно громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні (обов'язковий етап процесу розроблення цих проектів) та громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади (яка має додаткове значення в діяльності органів публічної влади)). Крім того, варто нагадати, що участь в управлінні державними справами (як прояв безпосередньої демократії) має під собою правовий базис – єдиним джерелом влади є народ (ст. 5 Конституції України), тобто це положення є засадничим при визначенні правового статусу громадськості у випадку реалізації права на участь: будучи носієм влади та здійснюючи вплив шляхом участі в управлінні державними справами, громадяни по суті перетворюються в суб'єктів владних повноважень;

– дане право реалізується виключно у публічно-владній сфері (у сфері діяльності органів публічної влади).

Викладене дозволяє стверджувати, що право на участь в управлінні державними справами має суто публічно-правову природу. Водночас потребує уточнення галузева належність цього права або, інакше кажучи, з'ясування відповіді на питання про те, нормами якої галузі права регулюються суспільні відносини, пов'язані з його реалізацією та забезпеченням.

З цього приводу відзначимо, що у випадку, коли участь в управлінні державними справами стосується сфери публічного управління (яка загальноновизнано становить собою сферу правового впливу адміністративного права), тобто діяльності суб'єктів публічної адміністрації, тоді це право

набуває адміністративно-правову природу. Адже в такій ситуації ми маємо відносини, які виникають між публічною адміністрацією та приватними особами, які можуть регулюватися лише (переважно) нормами адміністративного права. Відповідно, норми адміністративного права є правовою основою для діяльності не лише публічної адміністрації щодо приватних осіб, але і навпаки, у випадку, коли останні реалізують надане їм право на участь в управлінні державними справами.

Встановивши це, доцільно з'ясувати і місце правових норм, які регулюють участь в управлінні державними справами в означеній сфері (тобто відносини з приводу реалізації та забезпечення цього права), в системі адміністративного права. З цією метою зазначимо наступне:

по-перше, розмаїття форм участі громадян в управлінні державними справами, процедур їх застосування тощо, тобто наявність значного масиву правових норм, присвячених цим відносинам, дозволяє вести мову про можливість виділення правового інституту участі громадян в управлінні державними справами або навіть, як пропонує Р. С. Мельник, окремої підгалузі адміністративного права, яка може мати умовну назву «право громадської ініціативи» [90]. Його (її) структуру можна представити наступним чином:

– загальні положення, що включають визначення основних понять та категорій, принципів участі громадян, встановлення сфер реалізації цього права, системи суб'єктів, які мають його забезпечувати тощо;

– спеціальні положення, спрямовані на розкриття сутності та особливостей застосування тих або інших форм участі, процедур їх застосування, оформлення наслідків та ін.;

по-друге, з огляду на те, що правовий інститут участі в управлінні державними справами не має загального характеру, оскільки його норми не пронизують усі інші інститути та підгалузі адміністративного права, а також призначені для регулювання лише окремо визначеного аспекту публічного управління, можемо наголосити на тому, що йому притаманний спеціальний

характер. На цій підставі ми поділяємо позицію Р. С. Мельника з приводу того, що названий правовий інститут (або підгалузь) належить до системи Особливого адміністративного права [90].

При цьому, ведучи мову про виділення в межах Особливого адміністративного права окремого інституту (або підгалузі), у межах якого (якої) мають бути об'єднані існуючі та прийняті у майбутньому юридичні акти, варто зазначити, що такий крок сприятиме, як відзначає Р. С. Мельник: формуванню нової когорти вчених-адміністративістів, які на професійній основі будуть займатися вивченням існуючих юридичних актів, а також формулюванням фахових пропозицій щодо створення нових норм права з питань взаємодії громадянського суспільства та держави; включенню названої підгалузі права (як навчальної дисципліни) до змісту навчальних планів вищих навчальних закладів юридичного профілю; підготовці фахової навчальної літератури; появі збірок юридичних актів із зазначеного питання. Все це буде мати своїм наслідком розширення кола громадян, які розуміються на юридичних основах та механізмах взаємодії громадянського суспільства та держави, формування у них бажання та готовності бути активними учасниками суспільного та державного життя [90].

Водночас у зв'язку з тим, що право на участь в управлінні державними справами реалізується не лише у сфері публічного управління, зауважимо, що воно може мати й іншу галузеву природу. Наприклад, у випадках участі громадян у здійсненні правосуддя ці відносини аж ніяк не охоплюються предметом адміністративного права. Доцільніше вказувати на його процесуально-правову природу. Але це не стосується випадків, коли приватні особи «впливають» на суд у межах його позапроцесуальної діяльності. Вони так само, як і щодо органів виконавчої влади, посилаючись на право участі, мають можливість:

– запитувати публічну інформацію, зокрема про: порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; механізми чи процедури, за допомогою яких

громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень суду; загальні правила роботи суду, правила внутрішнього трудового розпорядку; місцезнаходження суду, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти; розклад роботи та графік прийому громадян; перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення; та ін. [16];

- брати участь в освітньо-правових заходах для різних цільових аудиторій (школярів, студентів, представників громадськості) [206], а також ознайомлюватись з інформаційно-освітніми матеріалами, які розкривають сутність та призначення судової влади, завдання судів, зміст та напрямки судових реформ [16];

- брати участь у «днях відкритих дверей» (один із різновидів комунікаційних заходів) [206];

- брати участь у прес-конференціях, брифінгах (короткі прес-конференції, які організовуються за ініціативою суду, як правило, коли є актуальна, термінова інформація для ЗМІ та громадськості [206]), прес-турах, конференціях, семінарах, презентаціях та ін. [50, с. 70];

- брати участь у моніторингах громадської думки про діяльність як усієї системи судів, так і окремих з них [16] (наприклад, шляхом участі в опитуваннях [100], у соціальних мережах та інтернет-форумах [206], у круглих столах [50, с. 70–71; 244] тощо).

Крім того, в обраному контексті доцільно згадати про громадську раду при Раді суддів України, яка є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, зокрема в забезпеченні належних організаційних умов діяльності судів і суддів, утвердженні незалежності суду, забезпеченні заборони втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, а також підвищенні рівня довіри суспільства до судової влади, налагодженні ефективної взаємодії органів судової влади з

громадськістю, у врахуванні громадської думки під час формування та реалізації державної судової політики [118]. Особливістю її виступає те, що, як і громадські ради, утворені при органах виконавчої влади, громадська рада при Раді суддів України здійснює свою діяльність виключно у сфері реалізації права на участь в управлінні державними справами, що підтверджується, в тому числі, покладеними на неї завданнями, серед яких:

- створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами у сфері судочинства з метою забезпечення права громадян на справедливий суд;

- здійснення громадського контролю за діяльністю органів суддівського самоврядування та участь юридичної громадськості у такій діяльності;

- сприяння врахуванню органами суддівського самоврядування думки юридичної громадськості під час формування та реалізації державної політики у сфері судочинства [118].

Тобто по суті окреслені форми участі громадян в управлінні державними справами у сфері судочинства нічим не відрізняються, окрім гілки влади та її специфіки, від аналогічних форм участі у сфері діяльності, наприклад, органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. Так само не відрізняються і правова сутність та природа цих відносин, оскільки метою участі громадян у таких формах є не вирішення судових справ по суті та відправлення правосуддя, а підвищення ефективності діяльності органів судової влади. Інакше кажучи, до відносин участі громадян у позапроцесуальній діяльності органів судової влади можна застосувати ті самі аргументи, які наводились на користь адміністративно-правової природи відносин участі громадян у діяльності інших органів публічної влади. До того ж варто нагадати, що органи судової влади в частині їх позапроцесуальної (управлінської) діяльності виступають у суспільних правовідносинах як суб'єкти публічної адміністрації [91, с. 127, 129; 103].

Тому такі відносини, на наш погляд, поглинаються предметом адміністративного права. Як підтвердження сформульованої думки можемо навести слова відомого фахівця у галузі правосуддя М. Й. Вільгушинського, який пише, що «взаємовідносини судів загальної юрисдикції з ... громадськістю відображають процеси впливу або взаємовпливу названих інституцій, їх взаємну обумовленість, що має на меті підвищення ефективності та результативності функціонування останніх як єдиного соціального механізму» [17, с. 10]. У свою чергу, норми права, які регулюють ці взаємовідносини, вчений характеризує як такі, що «мають очевидно виражений публічний характер, оскільки, з одного боку, вони регламентують суспільні відносини, у межах яких реалізується публічний інтерес, що полягає у забезпеченні демократичного та правового способу реалізації публічної влади, а з іншого – зазначені відносини виникають за участю суб'єктів публічної влади (судів загальної юрисдикції)» [17, с. 10]. За сучасних умов вони (названі норми права), як наголошує М. Й. Вільгушинський, «формуються як публічно-правове утворення, що має знайти своє місце в системі Особливого адміністративного права» [17, с. 10].

Після встановлення правової природи права на участь в управлінні державними справами у сфері судової влади слід окремо висловити думку і з приводу участі громадян у реалізації законодавчої влади. Отже, зазначимо, що, на наше переконання, участь у законотворчій діяльності, зокрема шляхом проведення громадських експертиз (у тому числі антикорупційних) або громадських обговорень також належить до сфери впливу адміністративного права з декількох причин:

по-перше, в даному разі не здійснюється безпосередня законодавча діяльність та за наслідками участі не приймаються нормативно-правові акти, як це має місце при референдумах, тобто при формах прямої демократії;

по-друге, громадські експертизи або ж громадські обговорення проектів нормативно-правових актів мають, скоріше, управлінський характер, тому що вони спрямовані на здійснення контролю за дотриманням

інтересів суспільства, дотриманням правових норм та здійсненням впливу на законодавця щодо врахування громадської думки, їх зауважень, пропозицій тощо;

по-третє, такі форми демократії участі, як громадські експертизи (в тому числі антикорупційні) мають ширшу сферу застосування – проводяться не лише стосовно проектів нормативно-правових актів, а й щодо діючого законодавства та інших нормативних актів, а тому остаточно їх не можна відносити лише до форм участі у законотворчій діяльності, вони нею не обмежуються.

З огляду на вказане вважаємо, що участь у законодавчій діяльності (в контексті участі в управлінні державними справами) належить до сфери дії адміністративного права. На відміну від участі, безпосередня законодавча діяльність народу у вигляді референдумів має, насамперед, конституційно-правовий характер. Таке відмежування сфер правового впливу пояснюється, передусім, різницею у меті, процедурах та правових наслідках участі та безпосередньої законодавчої діяльності.

Разом з тим, проводячи відмежування сфер правового впливу адміністративного та конституційного права, слід зазначити роль останнього у регулюванні відносин реалізації та забезпечення права на участь в управлінні державними справами. А саме слід згадати, що Конституція України, як основне джерело конституційного права, встановлює засади права на участь, засади діяльності органів публічної влади – як сфери реалізації названого права тощо. Тому коли мова йде про конституційне право громадян на участь в управлінні державними справами, його місце у системі основних конституційних прав і свобод, встановлення форм безпосередньої демократії (у ракурсі організації влади у державі, особливостей державного устрою та ін.) та місця в ній участі громадян в управлінні державними справами, відмежування усіх проявів безпосередньої демократії між собою тощо – слід указувати на провідну роль конституційного права. Що ж стосується власне управлінського аспекту

участі громадян в управлінні державними справами – порядок, процедури, інструменти тощо – це прерогатива адміністративного права.

Таким чином, як проміжний підсумок наголосимо на тому, що право на участь в управлінні державними справами має чітко виражену публічно-правову природу і переважно – адміністративно-правовий характер. Залежно від обраних аспектів відносин, які стосуються реалізації та забезпечення цього права, а також інколи від форм участі (особливо коли йде мова про участь у правосудді), право на участь в управлінні державними справами може становити собою предмет правового регулювання конституційного права, а також процесуальних галузей права.

Встановивши це, пропонуємо продовжити розглядати питання про шляхи оптимізації нормативно-правового забезпечення права на участь в управлінні державними справами та вказати на третю обставину, яка має бути врахована під час роботи щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання участі громадян в управлінні державними справами. Наразі мова йде про врахування європейського досвіду та європейських стандартів в окресленій сфері, які мають виступати зразком правової регламентації даного кола відносин, зокрема при розробленні законопроекту «Про участь громадян та інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами» (нагадаємо, що це одна з орієнтовних назв, запропонованих нами).

У даному ракурсі наведемо перелік основних правових документів ЄС з означених питань:

– Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», ухвалена Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 грудня 2001 р., якою встановлено рекомендації щодо забезпечення, вдосконалення нормативно-правового регулювання та активізації участі громадян в управлінні місцевими справами (нагадаємо, що місцеві справи є складовою державних справ, а отже, ці рекомендації можуть застосовуватись не лише у сфері управління місцевими справами). Крім того, дана рекомендація містить

переліки форм, принципи участі громадськості в управлінні місцевими справами та поширює свої вимоги на них усі;

– Рекомендація № 113 (2002) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)» [208], якою, у тому числі, визначено шляхи зміцнення зв'язків між органами публічної влади та громадськістю з метою справжнього функціонування демократії, серед яких визначено створення дорадчих рад, повноцінне інформування громадськості про діяльність органів публічної влади, проведення публічних засідань органів публічної влади, надання постійної можливості консультацій громадськості з обраними представниками та урядовими службовцями, забезпечення доступу до офіційних документів, а також деяких вимог щодо реалізації пропонованих заходів;

– Рекомендація № 139 (2003) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Неурядові організації та регіональна демократія» [207], яка містить рекомендації щодо посилення співробітництва між неурядовими організаціями та органами публічної влади, зокрема з метою зміцнення демократії та участі громадян, більшого наближення процесу ухвалення рішень до громадян і розширення механізмів консультацій, інформування та участі громадян для вироблення нових форм управління;

– Рекомендація 182 (2005) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах» [209], яка містить незначний перелік рекомендацій щодо вжиття заходів, спрямованих на активізацію та посилення участі громадськості в управлінні місцевими справами;

– Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 1 жовтня 2009 р., який присвячено характеристиці дорадчих та консультативних форм участі громадськості у процесі прийняття політичних

рішень та, зокрема, встановлює принципи, сфери та порядок їх застосування;

– Конвенція Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, прийнята у м. Страсбург від 5 лютого 1992 р. [63], якою встановлено вимоги щодо забезпечення та реалізації іноземними громадянами права на участь в управлінні місцевими справами;

– переглянута Європейська хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях, прийнята на 10-й сесії Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи від 21 травня 2003 р. [104], присвячена принципам участі молоді в управлінні державними справами, інструментам їх залучення до участі та заходам з їх заохочення як загалом, так і за окремими сферами життєдіяльності суспільства тощо.

Названі нормативні документи становлять собою приклад того, що різноманітні форми участі громадян в управлінні державними справами можуть та певним чином повинні бути об'єднані в межах одного нормативного акта з метою вироблення загального підходу до такої участі. Відповідно до вказаного завдання із прийняття Закону України «Про участь громадян та інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами», на нашу думку, набуває більшої актуальності. Крім того, слід зауважити, що європейські нормативні акти містять низку вимог, які, з нашої точки зору, обов'язково мають бути враховані при розробленні проекту цього Закону, особливо з огляду на прийняті Україною зобов'язання з приводу адаптації національного законодавства до європейських стандартів.

Таким чином, підсумовуючи викладене в даному підрозділі, наголосимо на тому, що право на участь в управлінні державними справами є самостійним конституційним правом особи, зміст якого становлять правомочності суб'єктів права, які поділяються у науковій літературі на праводіяння, правовимагання, праводомагання та правокористування. Їх конкретний перелік залежить від категорій державних справ, суб'єктів та форм участі в управлінні державними справами і закріплюється численними нормативно-правовими актами різної юридичної сили, присвяченими

регламентації різноманітних сфер життєдіяльності суспільства (як-то охорона довкілля, містобудування, запобігання і протидія корупції, військова справа), регулюванню діяльності органів публічної влади або ж безпосередньо спрямованими на регламентацію участі в управлінні державними справами. Разом з тим нормативно-правова база України, яка містить відповідні норми про зміст та загалом про відносини участі в управлінні державними справами, характеризується численними прогалинами та недоліками. Така недосконалість нормативно-правового забезпечення права на участь в управлінні державними справами вказує на два основні шляхи її виправлення: прийняття Закону України «Про участь громадян та інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами» (орієнтовна назва) з урахуванням європейських стандартів у цій сфері та активізацію наукових розробок з окреслених питань.

Висновки до розділу 1

Сьогодні в наукових джерелах доволі часто вживається термін «управління державними справами», поряд із яким згадується також суміжне з ним поняття «управління суспільними справами». Проте зазвичай вони використовуються лише в контексті вивчення інших категорій, процесів та явищ, і автори майже не звертаються до їх тлумачення. Такий стан наукового пізнання, а також відсутність законодавчих дефініцій призвели до формування двох основних концепцій їх розуміння, які різняться за змістом та метою застосування означеної термінології, а саме: концепції ототожнення та системно-структурної концепції, в межах яких названі поняття розглядаються як тотожні та нетотожні, але пов'язані між собою певним чином, відповідно.

Концепція ототожнення є недоцільною до застосування, неповною та такою, що не відповідає українській правовій дійсності, оскільки: по-перше, в її межах формулювання окремих дефініцій для понять «управління

державними справами» та «управління суспільними справами» практично унеможлиблюється, а спроби щодо його здійснення видаються невдалими та непродуманими, оскільки містять багато суперечностей та неточностей; по-друге, вона ставить розуміння категорій «управління державними справами» та «управління суспільними справами» у залежність від наукових підходів до тлумачення сфери державного управління; по-третє, дана концепція обмежує сферу управління державними та/або суспільними справами лише одним із видів публічного управління – державним, що суперечить правовій дійсності та ігнорує значний обсяг публічно-управлінської діяльності, спрямованої на задоволення потреб та інтересів держави і суспільства; по-четверте, вона обумовлена відсутністю у авторів чітких знань про поняття «державні справи» і «суспільні справи» та різницю між ними, а також інколи й знань про поняття та сутність публічного управління та систему його суб'єктів.

Системно-структурна концепція, у свою чергу, сприяє усуненню окреслених неточностей та недоліків концепції ототожнення, а також дозволяє відповісти на питання про зміст та значення досліджуваних понять. Вивчення та обґрунтування даної концепції дозволило встановити наступне:

- місцеві справи є складовою усієї сукупності державних справ та виражають собою місцевий рівень потреб суспільства;
- державні справи – це усі сфери діяльності держави, а управління – загальний регулюючий вплив усіх задіяних у реалізації влади суб'єктів;
- діяльність органів виконавчої влади є лише складовою загального механізму управління державними справами, а державне управління – складовою поняття «управління державними справами», одним із напрямків його реалізації, зосередженим навколо виконання покладених на органи виконавчої влади публічних завдань шляхом здійснення виконавчої, розпорядчої та публічно-сервісної діяльності;
- управління державними справами співвідноситься з республіканським управлінням так само, як і з державним або муніципальним управлінням – як загальна категорія та його складова;

– управління державними справами як категорія позначає ту сферу суспільного життя, регулюючий вплив на яку уповноважені здійснювати органи публічної влади;

– управлінська діяльність суспільства включає також діяльність недержавних організацій, під якими слід розуміти, насамперед, різноманітні громадські об'єднання, які, відповідно до діючого законодавства, не мають статусу органів публічної влади, але вирішують окремі питання та здійснюють регулюючий вплив на окремі сфери життєдіяльності суспільства.

Розкриття сутності та поняття права громадян на участь в управлінні державними справами так само відбувається у науковій літературі неоднозначно, що обумовлено відсутністю чіткого розуміння і єдиної практики застосування широкого масиву правових термінів і категорій (зокрема, «участь», «учасники», «демократія», «безпосередня демократія», «участь в управлінні державними справами» тощо) та недосконалістю нормативно-правового регулювання окресленої сфери суспільних відносин. Наявний плюралізм наукових поглядів із цього приводу об'єднується у дві домінуючі концепції:

– концепція розуміння права на участь в управлінні державними справами як загального права на реалізацію влади народом безпосередньо (концепція тотожності), головною ідеєю якої є те, що безпосередня демократія та участь в управлінні державними справами визнаються категоріями, які позначають абсолютно ідентичні правові явища та процеси, а право на участь в управлінні державними справами є їх юридичним виразом. Головними її ознаками є наступні: право на участь в управлінні державними справами не розглядається як окреме право із самостійним змістом; воно розглядається як узагальнююча категорія, якою позначається сукупність інших самостійних прав громадян.

Помилковість даної концепції доводиться на підставі таких обставин: 1) специфіка історично-правового становлення цього права в радянський період, який вплинув на її формування; 2) особливості нормативно-правової

регламентації в національному праві, з яких чітко простежується, що абсолютно усі нормативно-правові акти: по-перше, не відносять до складу права на участь в управлінні виборче право та право на доступ до державної служби, а отже, і не відносять до його змісту абсолютно усі прояви безпосереднього народовладдя; по-друге, не закріплюють право на участь в управлінні як сукупність інших (або усіх, як указують окремі автори) політичних прав і свобод; по-третє, розглядають це право як окреме, самостійне та таке ж значуще, як і решта прав, поряд із якими воно перераховується; 3) особливості міжнародно-правової (європейської) регламентації, зокрема у: конституціях європейських демократичних держав (Португалії, Польщі, Литви, Словацької Республіки), в яких зазначене право закріплено окремим та самостійним, відмежованим від інших прав, таких як виборче право, право на доступ до державної служби та ін.; Рекомендації Res (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», ухваленій Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 грудня 2001 р., якою так само участь в управлінні державними (місцевими) справами відокремлено від решти способів народовладдя;

– концепція розуміння права на участь в управлінні державними справами як самостійного права, головною ідеєю якої є виділення окремого виду безпосереднього народовладдя – демократії участі, за якої народ реалізовує владу шляхом участі в управлінні державними справами. В її межах, на підставі аналізу національних та міжнародних (європейських) нормативних актів, встановлюється, що участь в управлінні державними справами можна визначити як один із проявів безпосередньої демократії; 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; такий підхід узгоджується з європейськими стандартами. Крім того, вивчення даної концепції дає змогу встановити, що право на участь в управлінні державними

справами та право на звернення є окремими правами громадянина (незважаючи на те, що в науковій літературі поширений помилковий підхід до їх визначення як однозначної форми участі в управлінні державними справами), які, однак, можуть застосовуватись одночасно залежно від способів та мети звернень.

Самостійність права на участь в управлінні державними справами слугує одним з аргументів на користь твердження про власний, специфічний зміст цього права, який складається з кола правомочностей суб'єктів права. Проте для більшості науковців характерне застосування помилкового підходу до визначення змісту означеного права шляхом перерахування низки окремих конституційних прав громадян, які, на їх погляд, у своїй сукупності його і формують. Недоцільність такого підходу підтверджується кількома обставинами: 1) право на участь в управлінні державними справами є самостійним правом, а не узагальнюючою категорією для позначення певної сукупності конституційних прав, та має таке ж значення як і вони, а отже, і самостійний зміст; 2) він суперечить загальновизнаній у правовій науці точці зору, відповідно до якої вважається, що зміст будь-якого суб'єктивного права особи представлений сукупністю належних їй правомочностей: праводіяння, правовимагання, праводомагання і правокористування.

При цьому встановлення чіткого змісту названого права ускладнюється і за рахунок того, що у переважній більшості нормативно-правових актів, присвячених, насамперед, певним формам участі, конкретні правомочності громадян не мають окремої регламентації у вигляді переліку їх прав у відповідній сфері. Щоб його визначити, необхідно проводити аналіз кожного окремо взятого нормативно-правового акта з обраної сфери та за його наслідками виділяти права, що логічно кореспондують з обов'язками органів публічної влади або ж самі собою впливають із контексту тієї або іншої норми. Проте такий стан нормативно-правового забезпечення права на участь в управлінні державними справами не можна вважати нормальним та слід характеризувати як недосконалий, якому властиві численні прогалини та

недоліки. Виправлення їх можливе шляхом внесення відповідних змін та доповнень до нормативно-правових актів, якими регулюється та конкретизується порядок залучення та безпосередньої участі громадськості в управлінні державними справами.

Вивчення засад нормативного забезпечення цього права дозволило встановити, що для нього є характерними наступні ознаки: в Україні відсутній закон, який би містив єдині вимоги, правила, порядок, встановлював би форми участі громадян в управлінні державними справами тощо. Дані правовідносини регулюються численними нормативними-правовими актами різної юридичної сили; більшість питань участі громадськості в управлінні державними справами урегульовані на підзаконному рівні, тоді як закони містять переважно загальні вказівки і згадки, не вдаючись до ретельної регламентації окреслених правовідносин. Такий стан справ призводить до того, що кожен суб'єкт нормотворчості самостійно визначає порядок та процедури залучення громадян до управління державними справами. Більше того, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування приймають власні нормативні акти в цій сфері з одних і тих самих питань (наприклад, у сферах містобудування та охорони довкілля). Наслідком указанного є, насамперед, те, що єдині стандарти та однакова практика участі громадян в управлінні державними справами наразі відсутні.

Дослідження сутності права на участь в управлінні, особливостей розкриття його змісту та нормативно-правового забезпечення дозволило також з'ясувати, що право на участь в управлінні державними справами має чітко виражену публічно-правову природу і переважно – адміністративно-правовий характер. Залежно від обраних аспектів відносин, які стосуються реалізації та забезпечення цього права, а також інколи від форм участі (особливо коли йде мова про участь у правосудді), право на участь в управлінні державними справами може становити собою предмет правового регулювання конституційного права, а також процесуальних галузей права.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ ПРАВА НА УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ, ВІДНЕСЕНИМИ ДО КОМПЕТЕНЦІЇ ОКРЕМИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади

У попередньому розділі дослідження було встановлено адміністративно-правову природу права на участь в управлінні державними справами та розглянуто основні засади його нормативно-правового забезпечення. Отримані результати, як наслідок, дозволяють нам перейти до вивчення особливостей адміністративно-правового забезпечення реалізації названого права залежно від того, до компетенції яких саме органів публічної влади віднесено управління державними справами, в якому (управлінні) громадськість правомочна брати участь. Разом з тим наголосимо, що оскільки кожна гілка влади має власну специфіку, яка проявляється як у завданнях та функціях відповідних органів публічної влади, так і в процедурах їх діяльності, аналізу цього питання буде присвячено весь другий розділ дисертації. З огляду на вказане розпочнемо його зі з'ясування сучасного стану адміністративно-правового забезпечення реалізації зазначеного права у сфері діяльності органів законодавчої влади.

В окреслених цілях, насамперед, пропонуємо встановити, в яких формах громадськість може брати участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади. Такий крок сприятиме максимальному охопленню усіх визначальних ознак та, згодом, виявленню більшості проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації вказаного права в обраному напрямку.

Пристаючи до виконання поставленого завдання відзначимо, насамперед, що на нормативному рівні відсутній чіткий перелік означених форм участі громадян в управлінні державними справами, а їх регламентація здійснена доволі хаотично (про що ми докладніше поговоримо дещо пізніше). Внаслідок цього для досягнення поставленої нами мети доводиться звертатись до аналізу численних науково-практичних джерел з тим, щоб узагальнити та систематизувати наявну інформацію та знання.

Проте і в даному випадку ми повинні підкреслити наявність проблем визначення усієї сукупності доступних для громадськості форм участі в управлінні державними справами. Так, у першу чергу, маємо констатувати наявний плюралізм наукових підходів до їх виділення, що, очевидно, не сприяє утвердженню однакової практики розуміння способів реалізації даного права та, логічно припустити, і застосування адміністративно-правових норм у цій сфері. Наприклад, учені відносять до форм участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, наступні:

- референдум і вибори [65, с. 51, 76] (С. О. Кондратьєв);
- політичні партії, публічні обговорення законопроектів, громадську експертизу проектів нормативно-правових актів, правотворчу ініціативу [83, с. 29–33] (М. О. Липчанська);
- референдуми, обговорення законопроектів, звернення громадян, участь громадян у засіданнях комітетів Верховної Ради України, участь громадян у парламентських слуханнях та слуханнях у комітетах Верховної Ради України, а також участь у прогнозуванні та плануванні законодавства, участь у розробленні законопроектів, надання експертних висновків під час проходження законопроекту у Верховній Раді України та ін. [258] (О. Ющенко);
- референдум, звернення до органів державної влади, участь у засіданнях комітетів Верховної Ради України, участь у парламентських слуханнях, участь у слуханнях у комітетах Верховної Ради України, участь у

громадському обговоренні законопроектів, що планується внести до Верховної Ради України, участь у всенародному обговоренні законопроекту, зареєстрованого у Верховній Раді України, електронні петиції тощо [127] (автори законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» (щодо звернення громадян з електронною пропозицією законопроекту через офіційний веб-сайт Президента України)»);

– референдуми, звернення громадян, лобіювання, публічні акції, громадські обговорення та консультації, консультативно-дорадчі органи, вивчення громадської думки та дорадчі опитування, судовий захист легітимних очікувань громадян [240, с. 2] (експерти Лабораторії законодавчих ініціатив);

– референдум, право народної правотворчої ініціативи, народне вето, звернення громадян у письмовій та усній формі, які містять законодавчі пропозиції, проведення громадських акцій з метою вплинути на законодавчий процес, лобістська діяльність, діяльність спеціальних консультативно-дорадчих органів (робочі групи, громадські ради тощо), публічні громадські обговорення (проведення парламентських, комітетських та ін. громадських слухань, конференцій, семінарів, форумів, круглих столів, зборів, зустрічей з громадськістю, громадських приймалень, теле- або радіодебати, дискусії, діалоги, інтерв'ю та інші передачі теле- і радіомовлення, телефонні «гарячі лінії», засоби електронного урядування), вивчення громадської думки (проведення плебісцитів, проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи), запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації, проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп, опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій, проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок тощо) [44; 239, с. 8–9] (А. М. Євгенєва,

експерти Лабораторії законодавчих ініціатив).

З наведеного можемо побачити, що підходи вчених варіюються від згадки незначної кількості (двох) до викладення розширеного (невичерпного) переліку чисельних форм участі, що, на нашу думку, обумовлюється кількома обставинами, зокрема:

1) відсутністю нормативно-правових актів, які б указували на вичерпний (або хоча б приблизний, але максимально наближений до повного) перелік форм участі громадян в управлінні державними справами у досліджуваний сфері;

2) відсутністю чіткого розуміння сутності права на участь в управлінні державними справами (що воно являє собою та як пов'язане з іншими конституційними правами) і помилковим уявленням про сутність прямої демократії та демократії участі;

3) наявністю серед науковців думки про те, що більшість форм участі громадян мають незначний вплив на законодавчий процес, наприклад: «Думається, що всенародне обговорення, парламентські слухання та створення громадських рад при комітетах Верховної Ради України не є ефективними засобами залучення громадянського суспільства до законодавчого процесу, так як зауваження та рекомендації громадян у кінцевому результаті не враховуються та в обов'язковому порядку не відображаються у висновках комітету, а громадські ради мають лише статус дорадчого органу, що лише доводить обмеженість впливу громадян на прийняття рішень органами державної влади» [226] (І. Ю. Средницька). Такі міркування, на наш погляд, частково пояснюють, чому вчені відносять до форм участі, наприклад, референдуми та вибори, а саме – оскільки, на відміну від решти «малоефективних форм», обов'язковість результатів участі у названих формах визначена на рівні закону. Зрозуміло, що ця обставина вказує на їх впливовість та ефективність, а отже, й на потребу в урахуванні при характеристиці відносин участі в управлінні державними справами;

4) наявністю в науковій літературі припущення вчених щодо

постійного та активного розвитку взаємодії і співробітництва між органами публічної влади та громадськістю, що, як наслідок, унеможлиблює наведення вичерпного переліку форм участі громадян у законодавчій діяльності. Так, наприклад, з цього приводу зазначається: «Навести вичерпний перелік усіх форм опосередкованої участі громадськості у законотворенні неможливо, оскільки процес взаємодії органів державної влади та громадськості є надзвичайно розгалуженим та постійно вдосконалюється. Свідченням цього твердження є, зокрема, той факт, що лише червнем 2002 року датується комюніке Європейській Комісії, яким передбачено основні засади проведення консультацій Європейською Комісією із зацікавленими сторонами у ході вироблення рішень. До цього часу кожен департамент використовував власні механізми та методи проведення консультацій з окремими зацікавленими сторонами в межах своєї компетенції [33, с. 214–215]» [44] (А. М. Євгенєва). Тому, опираючись цю обставину, на наш погляд, вчені або лише вказують на основні (базові [240, с. 2]) форми участі, або ж акцентують увагу на тому, що перелік не є вичерпним (за допомогою слів і скорочень «тощо», «та ін.» або ж прямо говорячи про це).

Викладені обставини, на наше переконання, підтверджують відсутність єдиної та чіткої позиції на рахунок визначення можливих форм участі громадськості в діяльності парламенту. При цьому якщо одні автори, як ми переконалися, лише ускладнюють встановлення повного переліку форм участі громадськості у сфері діяльності органів законодавчої влади (наприклад, твердження щодо неможливості наведення вичерпного переліку або сумніви з приводу ефективності окремих форм участі), то інші формулюють помилкові висновки щодо характеристики особливостей реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами (перші дві з названих обставин).

Разом з тим підкреслимо наявність у нас сумнівів з приводу коректності розглянутих підходів у частині виділення окремих форм участі громадян в управлінні державними справами. Однак, перш ніж перейти до

цього питання, на нашу думку, варто зупинитись на класифікації розглянутих форм участі, адже за її допомогою дослідники:

по-перше, наділяють ті або інші форми певними ознаками, включаючи наслідки, значення, певні процедурні аспекти, що дозволяє чітко охарактеризувати їх та комплексно розкрити питання, поставлене в даному підрозділі роботи;

по-друге, поділяючи їх на певні групи – наділяють їх спільними та відмінними ознаками, що в подальшому дозволяє, як приклад, говорити про можливість регулювання певних різновидів відносин участі в управлінні державними справами, об'єднаних спільними ознаками, за аналогією закону;

по-третє, систематизують та упорядковують виклад даного питання, що, у свою чергу, створює базис для поступової та повноцінної характеристики адміністративно-правового забезпечення участі громадян в управлінні державними справами за кожною з форм або класифікаційних груп.

У зв'язку з цим пропонуємо ознайомитись з наступними науковими підходами до класифікації форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади. Так, основним та найбільш поширеним є поділ форм участі за способом реалізації відповідного конституційного права (О. Ющенко [258]), або (інша назва критерію) за формою впливу громадян на законодавчий процес (А. М. Євгенєва [44]) на безпосередні та опосередковані. Водночас відзначимо, що, погоджуючись стосовно застосування цього критерію, позиції вчених щодо класифікації за ним різняться. Наприклад, О. Ющенко відносить до безпосередніх форм лише референдуми, а решту форм характеризує як опосередковані, посилаючись на те, що Конституцією України передбачено лише одну, названу ним, безпосередню форму участі [258]. А. М. Євгенєва називає серед безпосередніх форм такі: референдум, право народної ініціативи та народне вето. До опосередкованих форм вчена відносить уже невичерпний перелік різноманітних форм участі, які, у свою чергу, поділяє

на:

- ті, що мають петиційний характер (звернення громадян, проведення громадських акцій, лобістська діяльність);

- власне консультаційні форми (діяльність консультативно-дорадчих органів, публічні громадські обговорення, вивчення громадської думки) [44].

Не вдаючись наразі до коментування розглянутого підходу, адже він безпосередньо пов'язаний з обґрунтуванням недоцільності віднесення тих або інших проявів безпосередньої демократії до форм демократії участі, зазначимо, що спільним для науковців є лише він. У решті випадків погляди вчених не збігаються, внаслідок чого вони додатково формулюють інші (авторські) пропозиції з приводу класифікації форм участі в управлінні державними справами. Наприклад, О. Ющенко обґрунтовує наступні підходи до зазначеної класифікації:

1) за суб'єктним складом форми участі:

- загальні, які передбачають можливість участі будь-якого громадянина, незалежно від професійної освіти та фахової підготовки (референдум, обговорення законопроектів, звернення громадян);

- спеціальні, які передбачають участь лише представників наукової та фахової громадськості (участь громадян у засіданнях комітетів Верховної Ради України, участь громадян у парламентських слуханнях та слуханнях у комітетах Верховної Ради України, участь у прогнозуванні та плануванні законодавства, участь у розробленні законопроектів, надання експертних висновків під час проходження законопроекту у Верховній Раді України та ін.) [258];

2) за місцем реалізації права на участь: парламентські та позапарламентські. Виділення цього критерію автор пояснює тим, що: «громадяни України можуть реалізувати своє право на участь у законотворенні як безпосередньо під час роботи парламенту та його органів, так і незалежно від парламенту. Наприклад, право громадян на участь у парламентських слуханнях та слуханнях у комітетах Верховної Ради України

реалізується ними виключно на засіданнях Верховної Ради України та засіданнях комітетів відповідно. Натомість, право на участь у референдумі, у всенародному обговоренні законопроектів реалізується ними незалежно від роботи парламенту» [258];

3) за змішаним критерієм (за способом реалізації, юридичними наслідками та суб'єктним складом):

- єдина безпосередня форма участі громадян у законотворчому процесі, незалежно від їх професійної освіти та фахової підготовки, передбачена законодавством України (референдум та його різновиди);

- рекомендаційні (за своїми юридичними наслідками), до яких відносяться ті загальні форми участі громадян, які є опосередкованими, тобто не є загальнообов'язковими для виконання та не породжують обов'язки суб'єктів законодавчої ініціативи (обговорення законопроектів та звернення громадян);

- усі форми участі наукової та фахової громадськості у законотворчому процесі (участь у розробленні законопроектів, участь у парламентських слуханнях, участь у плануванні та прогнозуванні законодавчої діяльності Верховної Ради України та ін.) [258].

У свою чергу, А. М. Євгенєва застосовує інші критерії, охоплюючи більшість процедурних аспектів реалізації права на участь, та пропонує поділяти форми участі наступним чином:

1) за порядком реалізації права на участь:

- обов'язкові, тобто необхідність яких передбачена Конституцією або іншими нормативно-правовими актами (наприклад, Конституцією України передбачена необхідність затвердження всеукраїнським референдумом законопроекту про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»);

- факультативні, тобто які є ініціативою самих громадян (звернення, лобістська діяльність) або органів влади (проведення плебісциту) [44];

2) за суб'єктом ініціативи:

- ініціювання яких покладено на громадян (-ина) (звернення);
- які реалізуються за ініціативою органів влади (комітетські слухання)

[44];

3) за правовими наслідками:

- імперативні (рішення референдуму);
- дорадчі (рішення плебісциту) [44];

4) за змістом:

- спрямовані на ініціювання законодавчого акта (право народної правотворчої ініціативи);
- спрямовані на зміну законодавчого акта (участь у парламентських та комітетських слуханнях);
- спрямовані на скасування законодавчого акта (народне вето) [44];

5) за часом реалізації:

- визначено-періодичні, тобто такі, що відповідно до чинних правових норм відбуваються у визначений термін або у зв'язку із настанням певної події (обов'язкові референдуми);
- невизначено-періодичні, тобто такі, що мають епізодичний характер залежно від існування відповідної необхідності (плебісцити) [44];

6) за характером суб'єкта:

- індивідуальні (звернення громадян);
- колективні (інститут народного вето) [44].

З наведеного можемо побачити, що в цілому всі підходи науковців заслуговують на увагу та здебільшого не викликають сумнівів, за виключенням одного, але поширеного та важливого нюансу – помилкового віднесення до форм демократії участі тих проявів безпосередньої демократії, які не мають до неї жодного відношення. Зважаючи на це пропонуємо дещо зупинитись на цьому питанні.

Маємо нагадати, що референдуми та вибори не є формами демократії участі, що було нами доведено в першому розділі дослідження. З тих самих

причин слід одразу відкинути і політичні партії, оскільки:

по-перше, право на об'єднання у політичні партії є окремим, закріпленим у ст. 36 Конституції України, правом громадян;

по-друге, діяльність політичних партій є самостійною, відмінною від участі в управлінні державними справами, діяльністю громадян, спрямованою на формування і вираження їх політичної волі, здійснення і захист їх прав і свобод, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Крім того, не можемо також погодитись повною мірою і з поглядами вчених щодо віднесення народних вето та правотворчої ініціативи до форм участі в управлінні державними справами, які, до речі, не визнані наразі українським законодавцем та пропонуються науковцями лише на основі аналізу зарубіжної практики.

Наприклад, що стосується народного вето, то для обґрунтування неможливості його розуміння як форми участі достатньо лише звернутись до питання його сутності. Зокрема, як відзначають автори в численних науково-практичних джерелах, «під народним вето слід розуміти інститут безпосередньої демократії, що передбачає право громадян відхиляти шляхом голосування на референдумі закони, що були прийняті представницьким органом та вступили в силу» [10; 239, с. 12] (Є. Бусол, експерти Лабораторії законодавчих ініціатив); «певним різновидом законодавчих референдумів за народною ініціативою є «народне вето». Його суть полягає у тому, що загальнодержавний референдум може бути проведений з метою з'ясування волі народу щодо відхилення прийнятого парламентом закону» [34; 35] (О. Даниляк); «в Австрії, Данії, Італії, Швеції, Швейцарії застосовуються так звані скасувальні референдуми або «народне вето» ... Скасувальні референдуми (референдум відхилення, факультативний референдум, народне вето) – це процедура, коли народне голосування справляє тиск на закон, прийнятий законодавчим органом. Результат такого референдуму є обов'язковим» [253] (О. В. Щербанюк).

З викладеного випливає, що, будучи різновидом референдумів та одним із можливих напрямків реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах (ст. 38 Конституції України), народне veto не може визнаватись формою участі в управлінні державними справами та охоплюватись відповідним конституційним правом з підстав, розглянутих у попередньому розділі дослідження.

Дещо інша ситуація з народною правотворчою ініціативою (пропозиції проектів нормативно-правових актів громадянами), оскільки науковці виділяють значну кількість її різновидів, які відрізняються між собою. Тому пропонуємо ознайомитись з основними з них, щоб дійти висновку про можливість виділення такої форми участі в управлінні державними справами, як правотворча ініціатива. Наприклад, експерти Лабораторії законодавчих ініціатив наголошують на існуванні двох основних видів:

- 1) прямої ініціативи, яка виноситься на референдум;
- 2) непрямої ініціативи, яка передбачає залучення представницького органу для її обговорення та прийняття. При цьому сутність даного типу ініціатив, як відзначають автори, полягає в тому, що вони спочатку вносяться до представницького органу для попереднього обговорення, а потім виносяться на народне голосування (тобто знов-таки на референдум). Виключення, по суті, становлять лише ініціативи щодо порядку денного, які вносяться до представницького органу, який самостійно їх розглядає та приймає рішення [239, с. 12] без, як ми можемо розуміти, їх подальшої передачі на голосування на референдумі.

Викладене свідчить про те, що народна правотворча ініціатива в такому ракурсі не може розглядатись як одна з форм участі громадськості в управлінні державними справами, оскільки являє собою один із процедурних аспектів проведення народних референдумів. У частині ж іншого названого виду – навряд чи може йти мова про реалізацію права на участь у випадках, коли представницькими органами вирішуються питання їх порядку денного,

за результатом чого приймаються рішення (наголосимо – не закони).

У свою чергу, згідно з іншим підходом, який обґрунтовується науковцями, правотворчі ініціативи (або законодавчі пропозиції) розглядаються не в контексті референдумів, а як звернення громадян, посиляючись при розкритті сутності даної форми участі на ст. 40 Конституції України та, в тому числі, Закон України «Про звернення громадян» [47, с. 75–80]. Але, як ми неодноразово наголошували, право на звернення є окремим самотійним правом та може розглядатись як форма участі в управлінні державними справами лише в частині електронних петицій. З огляду на це позиція авторів, згідно з якою ототожнюються різні за своєю сутністю права та форми участі, виглядає позбавленою логіки та правових підстав.

Продовжуючи рухатись в обраному напрямку зазначимо, що існують і змішані підходи до розкриття поставленого питання, в межах яких, умовно кажучи, об'єднуються викладені вище позиції вчених. Наприклад, О. В. Щербанюк виділяє дві моделі правотворчих ініціатив:

1) перша модель передбачає вирішення публічно-правових питань громадянами, а не їх представниками, двома альтернативними шляхами:

– народна ініціатива без залучення представницького органу, процес реалізації якої проходить через наступні стадії: направлення петиції про законопроект, публічне обговорення громадянами, органами державної влади, прийняття закону та вступ його в силу. При чому роль парламенту в такому разі мінімізована, оскільки він може розглянути запропонований законопроект, але не може вносити до нього яких-небудь змін;

– народна ініціатива, яка вноситься в представницький орган з наступним винесенням на референдум [253];

2) друга модель народної правотворчої ініціативи може мати такі різновиди:

– ініціативні пропозиції громадян до представницького органу державної влади для їх розгляду та прийняття. У випадку незгоди

представницького органу вони виносяться на референдум;

– ініціативні пропозиції громадян вносяться в парламент, який їх розглядає та самостійно приймає по ним рішення [253].

Розглядаючи наведений перелік доходимо висновку, що, знов-таки, правотворчі ініціативи визначаються науковцями або як складова (передумова) процедури референдуму, або ж як звернення громадян, як приклад у формі петицій. Однак, незважаючи на це, О. В. Щербанюк висуває аргументи на користь відмежування ініціатив, зокрема від референдумів, за тією принциповою ознакою, що основним змістом референдуму є виявлення ставлення громадян до завчасно сформульованих питань, а народної ініціативи – правотворчість [253]. З такою позицією ми погодитись не можемо, адже вона суперечить чинному законодавству та сутності окремих проявів безпосередньої демократії в Україні. Зокрема, звернемо увагу на те, що формулювання «виявлення ставлення громадян до завчасно сформульованих питань» радше підходить до таких форм участі, як вивчення громадської думки шляхом опитування, всенародне обговорення та ін. Референдуми ж проводяться з будь-яких питань, включаючи прийняття та внесення змін до законів (ст. 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум»). До того ж зауважимо, що, згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України «Про всеукраїнський референдум», суб'єктами ініціювання референдуму є Український народ та Верховна Рада України, з чого випливає, що ініціатива так чи інакше на рівні закону визначається одним із невід'ємних аспектів референдумів. У свою чергу, потенційне посилення на той аргумент, що у випадку ініціативи народ самостійно готує власний законопроект, а не схвалює чужий, як це начебто у випадку референдуму, на наше переконання, є абсурдним від самого початку, оскільки закон не встановлює таких обмежень щодо референдумів. Більше того, згідно з ч. 6 ст. 30 Закону України «Про всеукраїнський референдум» під назвою «Порядок утворення ініціативної групи всеукраїнського референдуму», учасники зборів громадян України щодо проведення референдуму затверджують, у тому числі, текст

законопроекту, який пропонується винести на референдум. Назване положення Закону, як на нас, заперечує коректність припущення, що на референдумах народ може лише висловлювати своє ставлення до завчасно сформульованих питань та не займається правотворчістю.

З огляду на вказане видається незрозумілою позиція окремих авторів щодо виокремлення правових ініціатив та віднесення їх до форм участі в управлінні державними справами. Недоцільність такого кроку, як на нас, підтверджується тим, що референдуми, включаючи усі їх різновиди та процедурні складові, є самостійними формами прямої демократії (а не демократії участі), а петиції і без наголошення на ініціативності громадськості належать одночасно до звернень та форм участі в управлінні державними справами (на чому ми вже наголошували вище). Тому акцентування уваги на тому, що інститути громадськості самостійно готують та пропонують законопроект, видається нам зайвим, адже це не змінює ані сутності референдумів та петицій, ані не відмежовує прояв ініціативи від процедур проведення референдумів.

Окрім іншого, нелогічним, на наше переконання, є також віднесення консультативно-дорадчих органів до форм участі, оскільки, як відомо, зазначені органи є самостійними суб'єктами участі в управлінні державними справами, про що ми вели мову в попередньому розділі роботи. У цьому ракурсі зауважимо, що такі консультативно-дорадчі органи, насамперед громадські ради при комітетах Верховної Ради України, виступають від свого імені та наділені певним колом власних прав та обов'язків, на них покладено відповідні завдання та функції. Громадяни ж у таких випадках діють як члени рад і, формально, їх участь в управлінні державними справами в такий спосіб зводиться до набуття статусу члена (вступу до) громадської ради, адже їх самостійні права і обов'язки як членів ради обмежуються лише внутрішньоорганізаційними питаннями. Наприклад, згідно з п.п. 6-7 Положення «Про Громадську Раду при Комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики», затвердженого на засіданні Комітету з питань

свободи слова та інформаційної політики від 18 березня 2015 р. (Протокол № 14) [115], члени Громадської ради:

1) мають право (п. 6):

– брати участь у підготовці та прийнятті рішень Громадської ради, формуванні та діяльності її органів, заходах Громадської ради;

– вносити пропозиції щодо пріоритетних напрямів діяльності Громадської ради;

– брати участь у вирішенні будь-яких інших питань у діяльності Громадської ради;

– отримувати інформацію про діяльність та рішення Громадської ради;

2) зобов'язані (п. 7):

– дотримуватись вимог цього Положення та рішень Громадської ради;

– брати активну участь у діяльності Громадської ради, її органів [115].

Тобто, як бачимо, громадські ради при комітетах Верховної Ради України є самостійними суб'єктами (учасниками відносин) участі в управлінні державними справами, що не дозволяє розглядати роботу в них як форму такої участі.

Поряд з цим маємо висловити власну думку і стосовно такої форми участі громадян, як «судовий захист легітимних очікувань», яка пропонується до виокремлення експертами Лабораторії законодавчих ініціатив [240, с. 19–20]. У її обґрунтування автори посилаються на практику адміністративних судів Великобританії, а саме – на справу «Вілер проти Офісу Прем'єр-міністра» (Wheeler, R (on the application of) v Office of the Prime Minister & Anor [2008] EWHC 1409 (Admin) [260]), в якій уряд звинувачували в тому, що у Великобританії не відбувся референдум стосовно Лісабонської угоди, тоді як уряд публічно обіцяв провести референдум щодо Конституційного договору – документа, який, на думку громадянина, мав аналогічний зміст та призначення. У зверненні до суду громадянин обґрунтовував, що він, як і інші виборці, мав легітимні очікування щодо проведення референдуму. Позов у цій справі не було

задоволено, проте автори вважають, що вона чітко ілюструє можливість прямої взаємодії між владою та громадянами, що базується на принципах захисту справедливості, незловживання владними повноваженнями та належного урядування [240, с. 20].

Однак ми не можемо погодитись з поглядами експертів Лабораторії законодавчих ініціатив з приводу визнання окреслених дій як таких, що вчиняються громадянами у контексті реалізації права на участь в управлінні державними справами, з наступної причини. Ми вважаємо, що вже сама назва даної «форми» (так само як і її зміст, який цілком відповідає назві) вказує на діяльність органів судової влади, причому мова йде не про участь громадян у здійсненні правосуддя, а про подання позову про захист публічних інтересів громадськості. У зв'язку з цим, на наше переконання, в даному випадку чітко простежується реалізація конституційного права громадян на судовий захист, закріпленого ст. 55 Конституції України (зауважимо, що ми посилаємось вже на національне законодавство, оскільки нас цікавить питання можливості/неможливості виокремлення названої форми участі в Україні, а не у Великобританії), відповідно до якої: «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». Очевидно, що незалежно від того, які саме права та свободи громадяни захищають через суд, – вони реалізують право, передбачене ст. 55 Конституції України, а не ст. 38 Конституції України, тобто право на участь в управлінні державними справами. Відтак з викладеного випливає, що судовий захист легітимних очікувань не може визнаватись формою участі громадян в управлінні державними справами.

Розглянувши дані форми участі та сформулювавши власну позицію з цього приводу, вважаємо за доцільне повернутись до раніше викладених наукових підходів до класифікації форм участі та прокоментувати їх, адже вони містять незначні похибки та певним чином відображають проблеми

адміністративно-правового забезпечення реалізації права на участь в управлінні державними справами. А саме:

по-перше, не можемо однозначно погодитись із поділом форм участі на рекомендаційні та решту форм, до яких відносять участь наукової та фахової громадськості (див. класифікацію за змішаним критерієм, запропоновану О. Ющенком [258]), зокрема з тієї причини, що за своєю сутністю участь в управлінні державними справами має або рекомендаційний характер (оскільки кінцевими наслідками участі, зазвичай, є надання пропозицій, рекомендацій, зауважень), або характер інформування (наприклад, публікація на веб-сайтах публічної інформації про діяльність органів законодавчої влади);

по-друге, вважаємо таким, що висвітлює, на наш погляд, недоліки чинного законодавства у досліджуваній сфері, поділ форм участі на обов'язкові (необхідність яких передбачена Конституцією або іншими нормативно-правовими актами) та факультативні (які є ініціативою громадськості або органів влади) (див. класифікацію за порядком реалізації, запропоновану А. М. Євгенєвою [44]). З цього приводу маємо зазначити наступне: серед обов'язкових форм участі вчена називає лише референдуми та застосовує як основний аргумент факт законодавчого закріплення обов'язковості залучення громадськості до вирішення питань у сфері діяльності органів законодавчої влади. Відповідно, якщо виходити з такої логіки, решта форм належить до необов'язкових, а отже, таких, що не мають ані значення, ані правових наслідків, таких, що не використовуються для забезпечення, щонайменше, інтересів суспільства у законодавчій діяльності органів публічної влади. Крім того, назва «обов'язкові» вказує і на обов'язковість результатів участі громадян для органів публічної влади.

Указане підводить нас до висновку, який підтверджується аналізом нормативно-правових актів, що чинне законодавство містить суттєві прогалини та недоліки, пов'язані з відсутністю правових положень про обов'язковість залучення громадськості (переважно нормативні документи

лише надають право органам публічної влади запрошувати представників громадськості або залучати їх у тій або іншій формі), врахування та оформлення результатів участі громадськості, оформлення обґрунтованої відмови у врахуванні пропозицій та рекомендацій у випадку наявності підстав для неї тощо. А оскільки лише такі прояви прямої демократії, як референдуми, мають подібне унормування, то й не дивно, що вчені відносять саме їх до обов'язкових та наголошують на наявності необов'язкових форм участі. Усі наведені питання, звичайно, мають бути вирішені на законодавчому рівні шляхом внесення відповідних змін та доповнень, а також прийняття Закону України, присвяченого участі громадськості в управлінні державними справами, в якому мають бути чітко визначені обов'язки органів публічної влади у цій сфері та встановлені засади участі громадян, включаючи оформлення та врахування її результатів.

З аналогічних причин слід одразу відмовитись і від поділу форм участі на імперативні (рішення референдуму) та дорадчі (рішення плебісциту) (див. класифікацію за критерієм правових наслідків, запропоновану А. М. Євгенєвою [44]);

по-третє, не зовсім коректним є поділ форм участі на індивідуальні (звернення) та колективні (інститут народного вето) (див. класифікацію за характером суб'єкта, запропоновану А. М. Євгенєвою [44]) з декількох причин:

- авторка використовує для прикладів лише ту діяльність громадськості, яка не належить до форм участі в управлінні державними справами;

- вчена відносить звернення до індивідуальних форм, що суперечить положенням чинного законодавства. Так, згідно з ч. 2 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян»: «звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне)» [166]. У свою чергу, електронні петиції, які регулюються цим же Законом та належать до форм участі в управлінні державними справами, розглядаються як петиції лише в

тому разі, якщо на їх підтримку зібрано не менш як 25000 підписів громадян (ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян»). Наведена норма так само вказує на можливий колективний характер даної форми участі.

Тому, на нашу думку, класифікація форм участі за кількістю учасників або характером суб'єкта є зайвою, оскільки вона не відображає особливостей та важливих аспектів реалізації права на участь в управлінні державними справами. Що ж стосується решти підходів до класифікації, то їх можна визнати прийнятними, оскільки вони і враховують окремі аспекти реалізації даного права, і не суперечать національним нормативно-правовим актам.

Таким чином, як проміжний підсумок наголосимо на такому:

по-перше, референдуми, народне veto, народна правотворча ініціатива, вибори, політичні партії, звернення (за виключенням електронних петицій), громадські ради (консультативно-дорадчі органи) та судовий захист легітимних очікувань не є формами участі громадян в управлінні державними справами. Як наслідок, підходи вчених щодо їх виділення як форм участі не відповідають правовій дійсності;

по-друге, зважаючи на це до основних форм участі в управлінні державними справами варто відносити наступні: участь громадян у засіданнях комітетів Верховної Ради України, участь громадян у парламентських слуханнях та слуханнях у комітетах Верховної Ради України, участь у всенародному обговоренні законопроекту, електронні петиції, лобіювання, громадську експертизу проектів нормативно-правових актів (включаючи антикорупційну експертизу), вивчення громадської думки (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи та ін.) та публічні громадські обговорення (конференції, семінари, форуми, круглі столи, зустрічі з громадськістю та ін.);

по-третє, на підставі вказаного вважаємо помилковими підходи вчених до класифікації форм участі в управлінні державними справами, за якими виділяються безпосередні форми, оскільки до них, нагадаємо, вчені відносять референдуми, народне veto та народну правотворчу ініціативу. Так само

недоцільними для застосування через невідповідність правовій дійсності вважаємо підходи, згідно з якими форми участі поділяються на обов'язкові та факультативні, імперативні та дорадчі, рекомендаційні та інші, індивідуальні та колективні. Крім того, решту способів класифікації форм участі варто розглядати з поправкою на помилково названі, які ми перерахували вище (тобто які не слід враховувати).

Отримані результати дозволяють нам перейти до з'ясування сучасного стану та особливостей адміністративно-правового забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами у встановлених вище формах. З цією метою пропонуємо упорядкувати виклад поставленого питання за юридичною силою тих правових документів, якими регулюється порядок та процедури реалізації відповідного конституційного права.

У цьому ракурсі, насамперед, слід звернутись до двох основних законів України (окрім Конституції), якими регулюється діяльність органів законодавчої влади, а саме: «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України» [169]. На підставі вивчення їх структури та змісту зазначимо, що правові норми, присвячені регулюванню відносин участі в управлінні державними справами, розміщені у них в межах різних структурних частин (розділів, статей) та не утворюють собою певну систему. Змістовне ж наповнення нормативних положень цих законів не дозволяє вести мову про існування чіткого механізму участі громадськості в законодавчій діяльності. Для підтвердження таких висновків вважаємо за доцільне розглянути, яким же чином унормовані окреслені відносини в названих нормативно-правових актах, а саме:

1. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»:

- 1) ст. 93 закріплює певні права головного комітету з приводу попереднього розгляду законопроекту, які стосуються участі громадськості;
- 2) ст. 103 закріплює загальні вимоги щодо необхідності проведення експертизи законопроектів та її видів;
- 3) ст.ст. 145, 146 встановлюють окремі обов'язки щодо вирішення

питання про направлення законопроектів на експертизу;

4) глава 36¹ закріплює порядок розгляду електронної петиції, який, однак, викладено доволі стисло;

5) ст. 235 встановлює деякі вимоги щодо запрошення громадськості до участі у парламентських слуханнях;

2. Закон України «Про комітети Верховної Ради України»:

1) у ст. 9 встановлені способи інформування громадськості (які умовно можна назвати пасивними формами участі громадян, оскільки їх переважною метою є доведення до відома, ознайомлення, тримання у курсі справ), незначні правила та окремі права комітетів у цій сфері;

2) п. 11 ст. 16 закріплює обов'язковість залучення громадськості до законопроектної роботи шляхом вивчення комітетами громадської думки, обов'язок комітетів щодо розгляду їх пропозицій, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін до законодавчих актів, і, в разі необхідності, підготовки відповідних проектів актів та внесення їх на розгляд Верховної Ради України;

3) ст. 29 закріплює окремі вимоги стосовно залучення громадськості при проведенні слухань у комітетах;

4) ст. 34 і 36 встановлюють певні права та обов'язки посадових осіб комітетів щодо залучення громадськості;

5) ст. 46 та 48 закріплюють деякі вимоги з приводу залучення громадян до закритих засідань комітетів;

6) ст. 51 закріплено вимоги до оформлення протоколів засідань комітетів, серед яких визначено обов'язковість зазначення у протоколах списків запрошених осіб, які виступили на засіданні (п. 4 ч. 2).

Аналіз наведених положень законів України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України» дозволяє зробити декілька висновків:

по-перше, варто підкреслити позитивні моменти в урегулюванні цими нормативними актами відносин участі в управлінні державними справами, а

саме:

- вони закріплюють обов’язковість залучення громадськості в окремих випадках, вивчення їх думки, врахування їх пропозицій, проведення експертизи законопроектів (у тому числі громадськістю), що спростовує підходи вчених щодо виділення та характеристики форм участі як необов’язкових;

- вони встановлюють певні вимоги до оформлення такої участі в окремих формах, як-то письмове запрошення, формування та протоколювання списків запрошених осіб, реєстрація учасників тощо;

по-друге, маємо вказати на наявність численних недоліків та прогалин у даних нормативних актах, зокрема:

- 1) стислість викладу порядку та окремих процедурних аспектів участі громадян;

- 2) врахування та унормування лише окремих форм участі в управлінні державними справами, тоді як більшість (розглянутих раніше) не згадується;

- 3) відсутність правових норм, які б формували повноцінний механізм участі громадян, наприклад положень, якими б мали встановлюватись:

- чіткий перелік прав та обов’язків громадськості під час участі у засіданнях комітетів Верховної Ради України, парламентських слуханнях та слуханнях у комітетах Верховної Ради України, під час проведення експертиз законопроектів та ін.;

- порядок такої участі, зокрема: які дії можуть вчиняти запрошені громадяни; у якому порядку; чи мають право вони виступати або задавати питання, надавати пропозиції/робити зауваження під час участі у слуханнях чи засіданнях; яким чином вони мають та чи мають давати згоду на участь загалом, виступ або надання пропозицій та ін.;

- повний перелік прав та обов’язків органів законодавчої влади щодо залучення громадян до участі у їх діяльності (у названих актах згадується обмежене число таких прав та обов’язків);

- права та обов’язки органів законодавчої влади щодо забезпечення

участі громадян;

- правові наслідки участі громадян у всіх передбачених формах;
- способи та порядок вивчення громадської думки;
- порядок реалізації права на участь в управлінні державними справами у решті форм та, власне, перелік таких форм;
- контроль за виконанням обов'язків органів законодавчої влади щодо залучення громадян, за забезпеченням реалізації громадянами права на участь в управлінні державними справами у визначений спосіб, за врахуванням пропозицій, рекомендацій, зауважень громадськості;
- правові наслідки порушення порядку залучення громадян до участі, обов'язку щодо врахування їх пропозицій, думки тощо.

Усі названі проблеми адміністративно-правового забезпечення відносин участі мають бути вирішені за допомогою внесення відповідних змін до названих актів або ж шляхом їх доповнення відсильними нормами до закону України, присвяченого участі громадян в управлінні державними справами, за умови його попереднього прийняття. Окремі з недоліків тимчасово, поки такий закон не буде прийнято, може бути виправлено за допомогою прийняття підзаконного нормативно-правового акта, яким встановлюватимуться загальні засади та порядок участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади.

Розглядаючи закони в означеній сфері варто згадати Закон України «Про звернення громадян», яким також регулюється питання електронних петицій, у тому числі до Верховної Ради України. Головна відмінність між підходами законодавця у названих законах («Про звернення громадян» та «Про Регламент Верховної Ради України») полягає в тому, що Закон України «Про звернення громадян» більш детально регулює питання подання та розгляду петицій, закріплюючи: право громадян на звернення з електронною петицією; вимоги до форми та змісту електронної петиції; вимоги до її оприлюднення; обов'язки органів публічної влади (включаючи Верховну

Раду України) під час збору підписів на підтримку електронної петиції; умови прийняття петиції до розгляду органами публічної влади; загальний порядок розгляду петиції; вимоги щодо надання відповіді на петицію; наслідки подання петиції та умови врахування викладених у ній пропозицій та ін.

Разом з тим маємо зазначити з цього приводу наступне. Так, дублювання положень та/або регулювання одних і тих самих правовідносин різними нормативно-правовими актами, на жаль, вже давно є усталеною практикою в Україні. Проте такий стан правового регулювання суспільних відносин не можна вважати правильним, оскільки він як суперечить правилам нормотворчої техніки, так і може призводити до помилок та проблем на практиці, наприклад з питань, до якого саме акта посилатись або ж який з них матиме вищу силу у випадку розбіжностей тощо. Тим більше це питання актуальне з огляду на відсутність чіткого порядку розгляду електронних петицій у Верховній Раді України, на який містить посилання Закон України «Про звернення громадян» (ст. 23¹). Тому, на нашу думку, більш раціональним буде вилучити положення про електронні петиції з названих законів (і решти нормативно-правових актів, які містять норми про електронні петиції) та урегулювати дане питання в Законі України, присвяченому участі громадян в управлінні державними справами, з можливим наступним внесенням доповнень до законів України «Про звернення громадян» та «Про Регламент Верховної Ради України» у вигляді відсильної норми на відповідний нормативно-правовий акт.

Таким чином, зрозуміло, що на рівні законів відносини участі громадян в управлінні державними справами майже не врегульовані. З огляду на це пропонуємо перейти до питання про підзаконні нормативні акти у досліджуваній сфері як наступні після законів за юридичною силою.

У даному ракурсі маємо підкреслити, що зазвичай саме на підзаконному рівні більш детально регулюються процедури, щодо яких закони містять переважно лише загальні положення. Проте в досліджуваній

нами сфері такі нормативні документи практично відсутні. Серед них можемо назвати лише ті, що регулюють діяльність громадських рад при комітетах Верховної Ради України (однак серед наявних у публічному доступі є лише згадане раніше Положення «Про Громадську Раду при Комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики») та відносини щодо експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, які, проте, переважно присвячені діяльності органів виконавчої влади у цій сфері та участі у ній громадян. До того ж зазначимо: незважаючи на те, що експертиза законопроектів і має відношення до законотворчості, але у разі, коли вони підготовлені органами виконавчої влади або ж надані на експертизу органам виконавчої влади, участь громадян у ній матиме характер участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади.

Водночас на окрему увагу в даному контексті заслуговують розпорядження Голови Верховної Ради України «Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів та Апарату Верховної Ради України» від 5 лютого 2016 р. № 47 [140] та «Про Порядок роботи із зверненнями громадян в Апараті Верховної Ради України» від 11 липня 2016 р. № 273 [181]. Перше з названих розпоряджень затверджує План дій з реалізації Декларації відкритості парламенту [37] (звернення до національних парламентів, субнаціональних та транснаціональних законодавчих органів з боку громадських організацій моніторингу парламентської діяльності (ОМП/PMOs) для стимулювання відкритості та залучення громадян до роботи парламенту [37]), який, по суті, містить інформацію про проблеми сучасного стану правового регулювання участі громадян в управлінні державними справами у досліджуваній нами сфері та напрямки їх подолання. Друге ж присвячено переважно зверненням громадян, однак містить вказівку про те, що пропозиції щодо законопроектів, надані громадянами у зверненнях, застосовуються для узагальнення громадської думки (п. 4.3 Порядку), що, як на нас, може слугувати одним зі способів вивчення громадської думки, що відноситься до форм участі в

управлінні державними справами.

Разом з тим відзначимо і негативний бік названих документів:

по-перше, розпорядження Голови Верховної Ради України за юридичною природою, як відомо, є адміністративними актами, а не нормативно-правовими. Це означає, що вони не мають нормативного характеру, а отже, й не містять правових норм. Відповідно вони не можуть слугувати нормативними регуляторами в контексті адміністративно-правового забезпечення реалізації права на участь в управлінні державними справами;

по-друге, розпорядження «Про Порядок роботи із зверненнями громадян в Апараті Верховної Ради України», незважаючи на закріплення одного зі способів вивчення громадської думки, не містить порядку такого вивчення, внаслідок чого поставлене питання залишається нерозкритим.

І наостанок маємо сказати про наявність проектів нормативно-правових актів у сфері участі громадян в управлінні державними справами у сфері діяльності органів законодавчої влади. Наприклад, можна назвати принаймні два законопроекти з питань лобіювання, а саме: проект Закону про регулювання лобістської діяльності в Україні від 20 жовтня 2010 р. № 7269 [199] та проект Закону про лобіювання від 5 жовтня 2016 р. № 5144-1 [197]. Але, не вдаючись до аналізу їх змісту, зазначимо, що сам закон у сфері лобіювання так і не прийнято, що вказує на повільну та в цілому незадовільну роботу парламенту стосовно детального урегулювання на нормативному рівні відносин участі громадян в управлінні державними справами.

Таким чином, підбиваючи підсумки зазначимо, що реалізація конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, може здійснюватись через розгалужену систему форм такої участі. Проте практична реалізація даного права є вкрай ускладненою через брак нормативно-правового, насамперед адміністративно-правового,

забезпечення. Окреслене підтверджується відсутністю нормативно-правових актів підзаконного рівня, присвячених участі загалом та окремим формам участі зокрема, порядку та процедурам її реалізації. У свою чергу, правове регулювання вказаних відносин на рівні закону характеризується наявністю численних прогалин та недоліків. Усе це знов наштовхує на думку про необхідність удосконалення чинних нормативно-правових актів в означеній сфері та прийняття Закону України «Про участь громадян та інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами» (орієнтовна назва, яку ми запропонували в попередньому розділі роботи).

2.2. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади

У попередньому підрозділі ми ознайомились із сучасним станом та проблемами правової регламентації відносин реалізації права на участь в управлінні державними справами у сфері діяльності органів законодавчої влади. З огляду на це в даному підрозділі роботи ми пропонуємо перейти до вивчення особливостей реалізації права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, та її адміністративно-правового забезпечення.

У цьому ракурсі нагадаємо, насамперед, у яких формах у названій сфері реалізується зазначене конституційне право громадян, що буде зроблено нами спираючись на аналіз чинних нормативно-правових актів та отримані в межах нашого дослідження результати. Зокрема, до таких форм участі ми можемо віднести:

1) інформування громадськості про діяльність органів виконавчої влади. Одразу ж зауважимо, що дана форма участі є доволі специфічною з декількох причин:

по-перше, через можливу появу сумнівів щодо доцільності віднесення

інформування до форм участі, з приводу чого зазначимо наступне. З одного боку, право на інформацію є складним конституційним правом громадян, тобто воно гарантується кількома статтями Конституції України, наприклад: ст. 34 (кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір), ст. 50 (кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена) та ст. 57 (закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом). Але, з іншого боку, в Конституції України відсутнє положення, яким би чітко закріплювалось конституційне право на отримання інформації про діяльність органів публічної (в тому числі виконавчої) влади (при цьому ми не маємо на увазі загалом відсутність такого права та його нормативного забезпечення, мова йде лише про положення Конституції). Це дає можливість розглядати інформування населення як одну з форм участі на підставі відсутності конституційно-правової регламентації відповідного самостійного права окремо від права на участь в управлінні державними справами. Крім того, маємо нагадати і про Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 1 жовтня 2009 р., яким інформування віднесено до основних форм участі громадян в управлінні державними справами (у Кодексі – у процесі прийняття рішень; про термінологічний плюралізм у європейському праві ми вказували у першому розділі роботи);

по-друге, через те, що воно може розглядатись у двох ракурсах: як складова процедури (одна зі стадій порядку) участі громадян в управлінні державними справами у певних формах та як самостійна форма участі. Як приклад першого варіанту розуміння (значення) інформування можна навести наступні витяги з нормативно-правових актів, якими регулюється

участь громадськості в управлінні державними справами:

– у формі громадських слухань: «інформація про проведення громадських слухань (тематика, час, місце проведення) подається у місцевих, а у разі потреби у центральних засобах масової інформації не пізніше ніж за 30 діб до їх початку» [160]; «організатори проведення громадських слухань забезпечують можливість ознайомлення населення з матеріалами, які висвітлюють питання, винесені на громадські слухання» [160]; «висновки з питань, що розглядалися на громадських слуханнях, та відповідні пропозиції висвітлюються в засобах масової інформації місцевими державними адміністраціями (чи органами місцевого самоврядування)» [160] (див. п.п. 8, 9, 12 Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122 [160]);

– у формі громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: «орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства, громадської ради письмового запиту щодо проведення громадської експертизи» [164], зокрема «розміщує у тижневий строк інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи, текст наказу (розпорядження) та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті» [164]; «подає інституту громадянського суспільства, громадській раді матеріали або завірені в установленому порядку їх копії чи надсилає їх в електронній формі протягом п'яти робочих днів з моменту видання наказу (розпорядження) про проведення громадської експертизи. У разі коли запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк надання матеріалів може бути продовжено до 20 робочих днів» [164] (п. 4 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976).

З викладеного зрозуміло, що згідно з чинними нормативно-правовими актами інформування розглядається як одна з обов'язкових стадій у порядку реалізації права на участь в управлінні державними справами (попередня та подальша (за наслідками участі) публікація відповідної інформації на веб-сайтах органів виконавчої влади та у засобах масової інформації для широкого загалу) та як складова процедури участі (безпосереднє надання певної інформації, матеріалів громадянам, необхідних власне для їх діяльності у контексті участі в управлінні державними справами у тій або іншій формі (наприклад, матеріали, необхідні для проведення експертизи)). При цьому зауважимо, що ми відносимо до інформування і публікацію (поширення), і безпосереднє надання (одержання) необхідних матеріалів на підставі ч. 1 ст. 5 та ст. 9 Закону України «Про інформацію» [167] (відповідно до яких право на інформацію передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання і захисту інформації та основними видами інформаційної діяльності є створення, збирання одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації), а також ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [141] (згідно з якою доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації і надання інформації за запитами на інформацію). Іншими словами, як отримання інформації у приватному порядку на підставі звернень (запитів), так і публічне поширення інформації охоплюються поняттям інформування.

Таке значення інформування пов'язане з тим, що інформація слугує базисом, опорою, матеріалом практично для будь-якої діяльності людини у сучасному світі. Тому не дивно, що воно може бути однією зі складових процедури участі в управлінні державними справами. Крім того, варто нагадати, що органи публічної влади мають діяти, зокрема, на принципах гласності, відкритості та прозорості (що передбачено, наприклад, ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ч. 1 ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [195], ч. 1 ст. 3 Закону України «Про

Кабінет Міністрів України» [168]), а відтак і повідомляти про свою діяльність, у тому числі спрямовану на забезпечення реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами.

Що ж стосується другого підходу до розуміння інформування, а точніше його значення як самостійної форми участі, то воно полягає в окремій діяльності органів виконавчої влади, пов'язаній з публікацією (поширенням) інформації про свою діяльність та рішення, яка не має обов'язкової прив'язки до процедури реалізації права на участь в управлінні державними справами. Тобто така діяльність не регламентується нормативно-правовими актами в контексті участі громадськості в управлінні державними справами, або, інакше кажучи, – вона передбачається окремо від неї, це додаткове висвітлення інформації, яке може стосуватись будь-яких питань, віднесених до компетенції відповідних органів виконавчої влади. Наприклад, у такому ракурсі інформування може закріплюватись наступним чином: голови місцевих державних адміністрацій «регулярно інформують населення про стан виконання повноважень, покладених на місцеву державну адміністрацію» [171] (п. 8 ч. 1 ст. 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»); «Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність» [168] (ч. 4 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Завдяки інформуванню в такому розумінні громадськість отримує можливість бути обізнаною з приводу діяльності органів публічної влади, через які народ опосередковано здійснює владу в державі, та контролювати її (за необхідності реагувати шляхом звернень, запитів, залишення відгуків, проведення експертиз, перевірок або навіть мітингів тощо);

по-третє, оскільки інформування, як самостійна форма участі, має пасивний характер. Тобто в такому разі усі активні дії з приводу поширення, доведення інформації до відома громадськості здійснюють органи публічної (у даному випадку – виконавчої) влади. Громадяни ж лише ознайомлюються

з нею та у порядку інформування не здійснюють яких-небудь дій, здатних вплинути на діяльність та/або рішення органів публічної влади. У випадку ж здійснення таких дій (що потягнуть правові наслідки) – вони вже розглядатимуться у межах інших форм участі громадян в управлінні державними справами або у контексті реалізації інших конституційних прав;

2) громадські експертизи (наприклад: громадські екологічні експертизи [143], громадські експертизи діяльності органів виконавчої влади [164], громадські антидискримінаційні експертизи проектів нормативно-правових актів [107]) та участь громадян у проведенні експертиз органами виконавчої влади (наприклад: участь громадськості в процесі екологічної експертизи шляхом виступів у засобах масової інформації, подання письмових зауважень, пропозицій і рекомендацій [143]; залучення громадських об'єднань, наукових установ та експертів до проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції [39]);

3) діяльність громадських інспекторів, включаючи проведення рейдів, перевірок та ін. (наприклад: громадських інспекторів з охорони довкілля [151], громадських інспекторів рибоохорони [152]);

4) діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, включаючи спільне «з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, а також у місцях можливої появи порушників кордону в межах району, що контролюється Державною прикордонною службою України, прикордонної смуги»; «проведення разом з прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їх укриття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб»; участь «у заходах правоохоронних органів,

спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень» (ст. 11 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [194]). Водночас відзначимо, що зазвичай, розглядаючи питання форм участі в управлінні державними справами, науковці не згадують про названу в цьому пункті діяльність громадян, зосереджуючи увагу на загальних формах, властивих усім сферам діяльності органів виконавчої влади, як-то експертиза проектів нормативно-правових актів або ж вивчення громадської думки. Проте, на наше переконання, участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону так само має визнаватись однією з форм участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, з декількох причин:

по-перше, Державна прикордонна служба України та Національна поліція України є органами виконавчої влади (ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [139] і ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» [176]), а отже, і участь громадян у діяльності, віднесеній до їх компетенції, є участю у діяльності органів виконавчої влади, тобто нічим іншим, як участю в управлінні державними справами;

по-друге, як прямо вказано у ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» [194]. Тобто наведене положення, як на нас, безпосередньо характеризує діяльність названих формувань як участь в управлінні державними справами, оскільки вона може реалізовуватись виключно у сфері діяльності та виключно у взаємодії з органами виконавчої влади;

5) консультації з громадськістю, які, відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3

листопада 2010 р. № 996, здійснюються за ініціативою як органів виконавчої влади, так і інститутів громадянського суспільства у формі:

- публічних громадських обговорень, до яких належать: конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі (наради) з громадськістю, інтернет-конференції, відеоконференції, засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади, з питань, винесених на публічні обговорення;

- електронних консультацій з громадськістю, які проводяться у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади;

- вивчення громадської думки, яке здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки [145].

Наведений перелік не є вичерпним, але відображає основні форми участі громадян в управлінні державними справами у сфері діяльності органів виконавчої влади, які закріплюються чинними нормативно-правовими актами України. Разом з тим зазначимо, що автори інколи помилково відносять до них, зокрема, громадські ради, створені при органах виконавчої влади, публічну службу, звернення громадян та решту проявів демократії [6; 8; 27; 65, с. 77–112; 83, с. 36–38; 237; 238], які з відомих причин не є формами участі в управлінні державними справами, на чому ми неодноразово наголошували в дисертації. Тому в пізнавальних цілях ми лише

обмежимося згадкою про такий стан наукового пізнання окресленої тематики та перейдемо до наступного питання, доцільність розкриття якого обґрунтовувалась у попередньому підрозділі, а саме – до класифікації форм участі.

З цього приводу, передусім, зазначимо, що науковці переважно не звертаються до розкриття даного питання у своїх працях, у поодиноких випадках у науковій літературі можна зустріти лише підходи до класифікації форм участі громадян в окремих сферах діяльності органів виконавчої влади (або у діяльності окремих органів виконавчої влади). Наприклад, мова йде про підходи до класифікації форм участі громадськості в забезпеченні громадського порядку [96]. Проте нас цікавить участь громадян в управлінні державними справами загалом, а не за окремими компетенціями певних органів виконавчої влади, тому вдаватись до аналізу таких підходів ми не будемо.

Зважаючи на викладене спробуємо сформулювати власний підхід до класифікації означених форм участі громадян. З цією метою, у першу чергу, зауважимо, що здебільшого уся участь громадян побудована на взаємодії громадськості з органами публічної (в даному разі – виконавчої) влади. Однак, вивчаючи низку нормативно-правових актів, доходимо думки про те, що ними передбачено випадки, коли одні дії громадян у контексті участі в управлінні державними справами мають самостійний характер, а інші – навпаки. Маємо на увазі те, що інколи громадяни можуть діяти виключно спільно з органами виконавчої влади та їх посадовими або службовими особами, як то має місце у діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону або ж громадських інспекторів, наприклад щодо спільного з працівниками органів рибоохорони доставлення осіб, які порушують законодавство у галузі охорони, використання і відтворення водних біоресурсів, до міліції чи в приміщення виконавчого органу сільської, селищної ради, якщо особа порушника не може бути встановлена на місці вчинення правопорушення (п. 4.1 Положення про

громадських інспекторів рибоохорони, затвердженого наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 24 лютого 2012 р. № 83). Тобто, беручи участь в управлінні державними справами у таких формах, громадяни не діють самостійно, без залучення до здійснюваної ними діяльності посадових/службових осіб органів публічної влади. При цьому мова йде не про забезпечення громадян необхідними умовами для реалізації права на участь, що жодним чином не впливає на самостійний характер участі, а про спільні однотипні активні дії. Іншими словами, в такому разі участь полягає в допомозі органам виконавчої влади виконувати поставлені перед ними завдання разом із ними.

Самостійний же характер мають такі форми участі як, наприклад, електронні петиції або експертизи діяльності органів виконавчої влади, оскільки в такому випадку громадськість самостійно вчиняє певні дії, спрямовані на вплив та контроль за діяльністю органів публічної влади. У цьому разі проявом самостійного характеру, зокрема, є те, що громадяни не залучають органи виконавчої влади та їх посадових/службових осіб до виконання власне експертизи або написання петиції. Вони здійснюють їх самостійно, і вже за їх наслідками органи публічної влади реагують відповідним чином на результати участі громадськості у таких формах.

На окресленій підставі, за характером участі в управлінні державними справами/або за ступенем причетності органів виконавчої влади до діяльності громадськості в означеній сфері, форми участі можна поділити на такі, що мають самостійний характер, та ті, що не мають самостійного характеру (реалізуються спільними діями з органами виконавчої влади та їх посадовими або службовими особами).

Наступним способом класифікації форм участі в управлінні державними справами, який ми пропонуємо, є їх поділ за критерієм плановості (позаплановості), тобто наявності або відсутності прив'язки участі громадян до визначеного, розробленого органами виконавчої влади плану із залучення громадськості до їх діяльності, на: планові та позапланові.

Підставою для такої класифікації є, наприклад, положення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, відповідно до яких: «органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю (далі – орієнтовний план) з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю» [145] (п. 6); «... інститути громадянського суспільства ... можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади», «ініціювати проведення консультацій з громадськістю, не включених до орієнтовного плану, можуть також громадські ради» [145] (п. 7).

Продовжуючи виклад поставленого питання вкажемо і на згадуваний нами на початку підрозділу підхід, згідно з яким форми участі можна поділити за ступенем участі (характером дій) громадян на: пасивні (інформування) та активні (за яких громадяни вчиняють активні дії, спрямовані на формування та реалізацію державної політики, наприклад: громадські експертизи, публічні громадські обговорення тощо).

До того ж, зважаючи на розмаїття органів виконавчої влади та сфер їх діяльності, варто наголосити і на можливості варіації форм участі громадян у ній за критеріями державних справ та функцій органів виконавчої влади. У такий спосіб, наприклад, можна виділити форми участі громадян у правоохоронній (діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону), контрольній (проведення рейдів та перевірок громадськими інспекторами з охорони довкілля), правотворчій (експертиза проектів нормативно-правових актів) та ін. діяльності органів

виконавчої влади.

Отже, як проміжний підсумок наголосимо на тому, що право на участь в управлінні державними справами у сфері діяльності органів виконавчої влади громадяни можуть реалізувати у різноманітних формах, які, на відміну від таких форм у законодавчій сфері, чітко визначені на нормативно-правовому рівні. Крім того, підкреслимо, що частково сукупність таких форм визначена в межах одного нормативно-правового акта як їх перелік, що не властиве нормативно-правовому забезпеченню участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади. Проте наголосимо і на іншому боці визначення форм участі, а саме: вони передбачені численними нормативно-правовими актами різної юридичної сили, що не сприяє швидкому пошуку та застосуванню усіх необхідних правових норм.

Наприклад, у ситуації, за якої громадянам необхідно буде дізнатись, яким чином вони можуть реалізувати назване конституційне право, чітко встановити одразу, в яких формах така участь можлива, буде складно. Виконання цього завдання потребуватиме пошуку і вивчення численної кількості нормативно-правових актів. Трохи інша ситуація виникне у випадку, коли громадян цікавитиме певна сфера діяльності органів виконавчої влади, наприклад охорона довкілля. Проте, знов-таки, вона регулюється не одним нормативним актом, а у випадках, коли, припустимо, у цій же сфері участь стосуватиметься нормотворчої діяльності, доведеться звертатись до низки нормативних документів, якими передбачені експертизи нормативних актів, громадські обговорення, діяльність громадських рад тощо. З огляду на це, необхідним кроком у напрямку вдосконалення нормативно-правового забезпечення участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, є систематизація правових положень, які, зокрема, стосуються форм участі, а також порядку та процедур участі у таких формах, та закріплення їх у межах одного нормативно-правового акта. Це сприятиме як пошуку та

застосуванню правових норм, так і розумінню та реалізації права на участь в управлінні державними справами.

Сформульовані висновки дозволяють нам перейти до останнього питання, винесеного на розгляд у даному підрозділі роботи: адміністративно-правове забезпечення реалізації названого конституційного права у розглянутих формах. З цією метою зазначимо, насамперед, що порівняно із забезпеченням реалізації зазначеного права у сфері діяльності органів законодавчої влади у сфері виконавчої влади це питання є найбільш урегульованим на нормативно-правовому рівні. З огляду на вказане його розкриття в порядку вивчення нормативних актів за їх юридичною силою вбачається нам зайвим. Тому пропонуємо здійснювати його виклад за основними формами участі, виділеними нами вище.

Рухаючись в обраному напрямку зазначимо, що інформування ми розглянули раніше як з точки зору його розуміння, так і в частині реалізації участі за цією формою, посилаючись на відповідні правові положення. Зважаючи на це розпочнемо вивчення адміністративно-правового забезпечення з громадських експертиз та участі громадян в експертизах, які проводяться органами виконавчої влади. У даному ракурсі зауважимо, що єдиний нормативно-правовий акт, який би містив вимоги до проведення таких експертиз, незалежно від їх різновидів, також відсутній, натомість відносини з приводу їх організації, проведення та забезпечення регулюються низкою нормативно-правових актів переважно підзаконного характеру.

Враховуючи вказане розглянемо особливості адміністративно-правового забезпечення проведення експертиз як форм участі в управлінні державними справами, по черзі звертаючись до їх різновидів. У цьому контексті першою пропонуємо розглянути громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади, яка урегульована Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. З аналізу його положень можемо встановити, що на нормативному рівні

закріплено питання суб'єктів здійснення даного виду громадської експертизи, її сутність та призначення, строки та порядок проведення. Але при цьому, здебільшого, детально регламентовані лише дії органів виконавчої влади та встановлені вимоги щодо окремих документів: запитів, наказів (розпоряджень), експертних пропозицій. Щодо решти питань названий нормативний документ містить прогалини та недоліки, які виражаються, зокрема, в наступному:

- відсутні чіткі вимоги щодо оформлення повідомлення про відмову в проведенні експертизи. Так, у Порядку зазначено, що орган виконавчої влади повідомляє про відмову з чітким обґрунтуванням та зазначенням підстав для відмови. Однак відсутні положення, якими б установлювалась форма такого повідомлення (чи оформлюється рішення про відмову наказом або розпорядженням, який статус такого повідомлення – то лист, відповідь на звернення, офіційне рішення чи звичайне повідомлення тощо) та перелік усіх необхідних реквізитів та даних, які мають у ньому розміщуватись;

- відсутні вимоги щодо форми та змісту письмової відповіді ініціатору громадської експертизи про результати розгляду експертних пропозицій та заходи для їх реалізації;

- відсутні будь-які положення, які б встановлювали механізм контролю за діями органів виконавчої влади з приводу забезпечення та сприяння проведенню експертизи, за врахуванням експертних пропозицій. Між тим певні норми стосовно контролю містяться в Типовому положенні про громадські ради [145] (скорочена назва, яку ми запропонували в підрозділі 1.3). Зокрема, п. 3 передбачено, що одним з основних завдань громадської ради є здійснення громадського контролю за діяльністю органу, а п. 4.5 – що громадська рада здійснює контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у його володінні, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції. Проте, по-перше, Типовим

положенням не встановлено ані порядку, ані процедур здійснення контролю, не уповноважено громадську раду притягати до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог щодо, зокрема, врахування пропозицій громадськості, як і не встановлено, які заходи може застосовувати громадська рада у випадку порушення таких вимог. Більше того, згідно з п. 15 Типового положення рішення громадської ради мають суто рекомендаційний характер. Аналогічна ситуація і з документами, якими регулюється діяльність конкретних громадських рад, серед яких, наприклад, можна назвати наступні: Регламент Громадської ради при Національному банку України, затверджений рішенням Громадської ради при Національному банку України від 3 вересня 2014 р. № 3-е [205], Положення про Громадську раду при Міністерстві інфраструктури України, затверджене рішенням Громадської ради при Міністерстві інфраструктури України від 22 червня 2011 р. № 2 [116], Регламент Громадської ради при Державній інспекції України з питань праці, затверджений рішенням Громадської ради при Державній інспекції України з питань праці від 20 березня 2013 р. № 1-гр [204] та ін.;

– відсутні положення, які б встановлювали правові наслідки у випадку порушення порядку проведення громадської експертизи органами виконавчої влади або неврахування експертних пропозицій, відповідальність;

– не встановлено, яким чином має відбуватись власне вивчення матеріалів та підготовка експертних пропозицій.

Отже, зрозуміло, що адміністративно-правове забезпечення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади характеризується наявністю недоліків та прогалин, що не сприяє ефективній реалізації права на участь в управлінні державними справами в цій формі. Водночас не кращий стан правової регламентації решти різновидів громадських експертиз, наприклад:

1) громадська антидискримінаційна експертиза проектів нормативно-правових актів. Вивчаючи постанову Кабінету Міністрів України «Питання

проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів» від 30 січня 2013 р. № 61 [107], доходимо висновку, що даний вид громадських експертиз передбачено лише у назві вказаного нормативно-правового акта, адже він закріплює лише порядок проведення такої експертизи органами виконавчої влади. Що ж стосується громадської антидискримінаційної експертизи, то названа Постанова відсилає до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, та встановлює, що вона проводиться громадськими організаціями, фізичними та юридичними особами в рамках публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів. Відповідно громадська антидискримінаційна експертиза прирівнюється до конференцій, форумів, громадських слухань тощо та, як наслідок, втрачає сутність і значення експертизи як такої, а отже, для неї не характерні особливий порядок та процедура здійснення, оформлення відповідними документами, правові наслідки проведення, обов'язковість забезпечення необхідними матеріалами тощо. Крім того, названими нормативними актами не встановлено, в рамках яких саме форм публічних громадських обговорень проводиться така експертиза, наприклад громадських слухань або ж інтернет-конференцій. На підставі вказаного можемо підсумувати, що, по суті, громадська антидискримінаційна експертиза як самостійна форма участі в управлінні державними справами не існує;

2) громадська антикорупційна експертиза, яка також неоднозначно та недостатнім чином регламентована чинними нормативно-правовими актами. Зокрема:

– п. 4.4 Типового положення про громадські ради встановлено, що саме громадські ради проводять громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляє відповідний орган виконавчої влади. Проте порядку та процедур

такої експертизи цим нормативним актом не закріплено;

– Законом України «Про запобігання корупції» встановлено, що: «громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право ... проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій» [147] (п. 3 ч 1 ст. 21); «Громадська рада при Національному агентстві залучається до проведення ним антикорупційної експертизи» [147] (ч. 5 ст. 55); «за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів. Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством. Результати антикорупційної експертизи, в тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері» [147] (ч. 7-8 ст. 55). Проте, закріплюючи у названому Законі такі положення, законодавець не встановлює ані порядку, ані процедур проведення громадської антикорупційної експертизи та залучення Громадської ради до проведення Національним агентством з питань запобігання корупції до проведення ним експертизи;

– Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджений рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 липня 2016 р. № 1 [184], так само не надає

відповідей на поставлені вище питання та містить поодинокі згадки про діяльність громадської ради у цій сфері та можливість залучення громадян до проведення антикорупційної експертизи (наприклад, п. 8 Порядку);

– аналогічно і з Порядком проведення антикорупційної експертизи, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. № 383/5, яким урегульовано порядок проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів. Як і у випадку з попередньо названим нормативним документом, цей Порядок не містить ані вимог, ані роз'яснень, ані рекомендацій щодо проведення громадської антикорупційної експертизи або ж порядку залучення громадян до експертизи. У ньому міститься лише згадка про те, що «для здійснення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів Міністерство юстиції може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань (за згодою)» [39] (п. 4 розділу II Порядку).

Отже, нормативно-правовими актами не урегульовано порядок та процедури проведення громадської антикорупційної експертизи, а також порядок залучення громадян до проведення таких експертиз органами виконавчої влади (яким чином залучаються, які права та обов'язки виникають у зв'язку з цим у залучених до експертизи осіб, які дії вони можуть вчиняти та які наслідки вони (дії) матимуть тощо). Інакше кажучи, громадські антикорупційні експертизи позбавлені нормативно-правової основи проведення;

3) громадські екологічні експертизи, хоча й передбачені законами України «Про екологічну експертизу» та «Про охорону навколишнього природного середовища», проте так само не урегульовані належним чином, що виражається у відсутності нормативного закріплення чіткого порядку та процедур їх проведення. Названі нормативні акти у стислій формі вказують лише на можливість, суб'єктів та сфери проведення такої експертизи (ст. 16

Закону України «Про екологічну експертизу», ст. 30 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), певні вимоги до оголошення заяви про її проведення (ст. 41 Закону України «Про екологічну експертизу») та до оформлення висновків громадської екологічної експертизи (ст. 42 Закону України «Про екологічну експертизу»). Іншими словами, детальна регламентація відносин з проведення громадської екологічної експертизи наразі в Україні відсутня.

Таким чином, громадські експертизи та залучення громадян до експертиз, що проводяться органами виконавчої влади, як форми участі громадян в управлінні державними справами, не урегульовані достатнім чином, що практично унеможливлює участь громадян в управлінні державними справами у такий спосіб, оскільки порушення процедур, вимог до оформлення тощо можуть призвести до таких наслідків, як визнання експертиз такими, що не відбулися. Якщо ж ураховувати, що у переважній більшості випадків процедури та відповідні вимоги відсутні у чинних нормативно-правових актах (за деякими виключеннями), то й вирішення питання про легітимність громадських експертиз припадає на розсуд органів виконавчої влади. Це, у свою чергу, не сприяє встановленню однакової практики та єдиних вимог до проведення громадських експертиз, може призвести до свавілля з боку органів публічної влади, порушення та/або неефективної реалізації права на участь в управлінні державними справами. Такий стан нормативно-правового забезпечення цих відносин має бути виправлений шляхом унормування розглянутих питань у пропонованому нами Законі, присвяченому участі громадян в управлінні державними справами.

Продовжуючи вивчати питання адміністративно-правового забезпечення реалізації права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, за формами такої участі, пропонуємо розглянути діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля, рибоохорони та громадських формувань з охорони громадського

порядку і державного кордону, про які ми згадували раніше. Особливістю таких форм участі є наступне:

по-перше, вони можуть застосовуватись лише у правоохоронній та природоохоронній сферах діяльності органів виконавчої влади;

по-друге, громадяни мають набути специфічний статус для отримання можливості реалізовувати відповідні повноваження у визначених сферах, тобто – отримати посаду громадського інспектора або ж утворити відповідне громадське формування.

Такі способи участі в управлінні державними справами урегульовані, зокрема, ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», наказом Міністерства екології та природних ресурсів «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 27 лютого 2002 р. № 88 та наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони» від 24 лютого 2012 р. № 83. Названі нормативні документи регламентують порядок набуття зазначеного статусу громадянами, їх права і обов'язки та інші питання, що стосуються їх діяльності у встановлених нормативно-правовими актами сферах.

Разом з тим зауважимо, що детально регламентована тільки діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, включаючи порядок та процедури їх діяльності, нагляд та контроль за додержанням законодавства тощо. У сфері ж діяльності громадських інспекторів ці питання, навпаки, не врегульовані, внаслідок чого не зрозуміло, які саме дії мають вчиняти інспектори у контексті виконання повноважень (наприклад, під час доставляння осіб, що порушують законодавство, або ж під час проведення перевірок), у якому порядку, які процедури здійснення перевірок інспекторами, чи повинні дії інспекторів оформлюватись певними документами та яким чином тощо. Тобто знов-таки

доходимо висновку, що питання участі в управлінні державними справами недостатньо регламентоване на нормативному рівні, що слугує додатковим аргументом на користь потреби в удосконаленні адміністративно-правового забезпечення відносин участі та прийняття відповідного закону в цій сфері.

І наостанок маємо розглянути питання адміністративно-правового регулювання участі громадян в управлінні державними справами у формі консультацій з громадськістю: публічних громадських обговорень, електронних консультацій, вивчення громадської думки. На відміну від більшості розглянутих форм участі, названі є найбільш урегульованими на нормативному рівні. Серед нормативних документів, які встановлюють порядок та процедури проведення консультацій з громадськістю, можемо назвати такі: постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» від 29 червня 2011 р. № 771, «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18 липня 1998 р. № 1122, а також наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18 грудня 2003 р. № 168.

Водночас, аналізуючи названі нормативно-правові акти, маємо наголосити на певних недоліках, властивих як у цілому нормативно-правовому забезпеченню окресленого кола відносин, так і безпосередньо зазначеним документам, а саме:

1) відсутність єдиних стандартів та вимог щодо проведення громадських обговорень, включаючи громадські слухання, та інших форм консультацій з громадськістю, які були б розміщені в межах одного нормативно-правового акта. Як наслідок, маємо низку чинних нормативно-правових актів, якими регулюються однорідні відносини, але які неоднаково

регламентують процедуру діяльності органів публічної влади та громадськості, що має один зміст та значення. Наприклад, регламентація порядку підготовки та подання пропозицій і зауважень громадськістю у контексті громадських обговорень у постановах Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 та від 29 червня 2011 р. № 771. При цьому очевидно, що порядок підготовки та подання пропозицій і зауважень, що, у тому числі, підтверджується аналізом відповідних положень названих нормативно-правових актів, є загальним та універсальним, тобто він не має специфіки, обумовленої певною сферою діяльності органів виконавчої влади – охороною довкілля. Як наслідок, маємо різну практику розуміння, тлумачення та застосування правових норм до однорідних, однотипних суспільних відносин. Такий стан не може вказувати на належний рівень забезпечення реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами.

Одним зі шляхів вирішення окресленої проблеми, на наш погляд, може бути поступове здійснення комплексу наступних заходів:

- систематизація правових норм у сфері консультацій з громадськістю;
- прийняття Закону України «Про участь громадськості в управлінні державними справами» (одна з орієнтовних назв закону у цій сфері, яку ми пропонували у першому розділі роботи), у якому будуть розміщені загальні засади та вимоги щодо проведення консультацій з громадськістю;
- внесення змін та доповнень до названих нормативних актів: видалення загальних положень про консультації з громадськістю (громадські обговорення, громадські слухання тощо), закріплення положення, яке відсилатиме щодо загальних засад до названого Закону, закріплення лише тих положень, які встановлюють специфіку проведення консультацій з громадськістю в окремих сферах діяльності органів виконавчої влади.

2) наявність проблеми, на якій ми неодноразово наголошували, що полягає у відсутності нормативного закріплення механізму контролю за дотриманням, забезпеченням реалізації права на участь в управлінні

державними справами та врахуванням результатів такої участі, правових наслідків порушення вимог щодо участі та ін. При цьому можливість оскарження рішень, прийнятих з порушенням вимог щодо участі громадськості, передбачена з незрозумілих причин лише одним із названих актів – наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18 грудня 2003 р. № 168 (п. 2.17 Положення).

Усунення такої прогалини можливе лише шляхом унормування зазначених питань у розглянутих нормативно-правових актах. Але з огляду на те, що вони мають загальний характер, вважаємо, що за відсутності специфічних вимог, обумовлених окремими категоріями державних справ, відповідні норми мають бути розміщені саме в Законі України «Про участь громадськості в управлінні державними справами». У випадку ж наявності такої специфіки – відмінні від загальних вимоги з названих питань мають бути закріплені у відповідних нормативних актах.

Таким чином, підсумовуючи викладене у підрозділі, наголосимо на тому, що стан адміністративно-правового забезпечення реалізації права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, хоча й кращий порівняно зі станом нормативно-правового регулювання аналогічних відносин у сфері діяльності органів законодавчої влади, але так само характеризується численними проблемами, недоліками та прогалинами. Тому з метою ефективної реалізації зазначеного конституційного права та її належного забезпечення з боку органів публічної влади розглянуті проблеми та недоліки мають бути вирішені/виправлені на нормативному рівні.

2.3. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади

Поділяючи сфери реалізації права на участь в управлінні державними справами за гілками влади, визначеними у ст. 6 Конституції України, з тим, щоб оптимально розкрити тему дослідження, попередні підрозділи роботи ми присвятили особливостям адміністративно-правового забезпечення реалізації названого права у сфері діяльності органів законодавчої та виконавчої влади. Проте, щоб сформулювати повне уявлення про сучасний стан нормативно-правового регулювання відносин участі громадян в управлінні державними справами, необхідно також з'ясувати його специфіку у сфері діяльності органів судової влади.

З огляду на вказане, у першу чергу, варто встановити перелік основних форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади. Передусім, зауважимо, що, торкаючись даної теми у своїх наукових працях, вчені, зазвичай, акцентують увагу на тих формах участі, що безпосередньо пов'язані з відправленням правосуддя, тобто виконанням органами судової влади своєї процесуальної функції. До них відносять, насамперед, суд присяжних [78; 215, с. 5–6; 224, с. 5, 12, 25–27; 252], що прямо обумовлено положенням ст. 124 Конституції України, відповідно до якого «народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних». При цьому відзначимо, що раніше ст. 124 Конституції України серед форм безпосередньої участі громадян у здійсненні правосуддя виділяла також діяльність народних засідателів [75]. Проте після внесення у 2016 р. змін до Основного Закону в частині правосуддя остання названа форма була ліквідована. Але такий крок законодавця призвів до виникнення невідповідностей між чинними нормативно-правовими актами, а саме: встановлюючи на конституційному рівні єдину можливу форму безпосередньої участі у здійсненні правосуддя – через присяжних, в інших

нормативних актах законодавець залишив можливість участі громадян у названому процесі через народних засідателів. Мова йде, наприклад, про положення ч. 2 ст. 18, п. 4 ч. 1 ст. 51, ч. 4 ст. 234 Цивільного процесуального кодексу України [248], п. 7 ч. 2 ст. 65, п. 1 ч. 5 ст. 216, п. 2 ч. 1 ст. 480, п. 3 ч. 1 ст. 481 Кримінального процесуального кодексу України [79], п. 4 ч. 2 ст. 65 Кодексу адміністративного судочинства України [56], де протягом тривалого часу згадувались народні засідателі (у нових редакціях кодексів такий недолік відсутній). Подібна ситуація наводить на думку, що, у цілях попередження аналогічних випадків невідповідності нормативно-правових актів положенням Конституції України, необхідним виглядає постійний перегляд та актуалізація нормативно-правової бази України, своєчасне внесення змін до нормативних документів, а також відповідне оновлення даних на інформаційних ресурсах, у яких публікуються тексти нормативних актів тощо.

Переходячи безпосередньо до предмета нашого дослідження, зазначимо, що в наукових джерелах [5; 25; 26, с. 16–17; 50, с. 74; 65, с. 118–119; 83, с. 39, 42; 218; 233; 236] згадуються обидві названі форми як основні, через які громадяни можуть реалізувати відповідне конституційне право, закріплене ст. 38 Конституції України. Крім того, їх перелік окремі вчені доповнюють також іншими формами участі, до яких відносять, зокрема, медіацію [50, с. 74, 91; 52], мирових суддів [25; 50, с. 91; 52; 83, с. 41–42; 252] та непрофесійні суди (суди, склад яких формується з числа громадян, які не є професійними суддями) [215, с. 5–6].

З викладеного випливає, що науковці згадують, перш за все, про ті форми, участь у яких зводиться до безпосереднього розгляду судових справ та винесення в них остаточного рішення. Разом з цим зазначимо, що така позиція не є єдиною, оскільки до названих форм іноді додаються і так звані опосередковані форми участі, які проявляються у діяльності громадських захисників та обвинувачів, поручителів, свідків та ін. [65, с. 119]. Проте з останнім викладеним підходом ми не можемо погодитись. Його

застосування, як нам здається, обумовлене нерозумінням науковцями відмінностей між різним значенням і контекстом застосування терміна «участь», адже процесуальні правовідносини мають дещо іншу правову природу і призначення, аніж публічно-управлінські. Наприклад, допит та показання свідків, діяльність представників позивача і відповідача, обвинувачення тощо – ця діяльність є складовою загального судового процесу вирішення справ по суті, яка створює базис для дій, що формують відправлення правосуддя. Різниця полягає не лише у змістовному наповненні цих правовідносин, а й у правовому статусі учасників, правових наслідках їх участі тощо. Крім того, варто нагадати і про різну сутність категорій «управління державними справами» та «участь в управлінні державними справами», яка вченими не береться до уваги у цьому випадку. З огляду на вказане підкреслимо, що не будь-яка діяльність, що позначається у нормативно-правових актах за допомогою термінів «участь», «учасники», має відношення до відносин участі в управлінні державними справами, а тим більше, як така не може характеризуватись діяльність захисників, обвинувачів, поручителів, свідків та інших учасників судового процесу, які під час судового провадження не виконують безпосередньої функції з відправлення правосуддя.

Водночас ще раз нагадаємо, що інтерес для нашого дослідження представляють лише ті відносини участі, які становлять предмет адміністративного права. Зазначені ж вище форми участі характеризують відносини, які регулюються нормами процесуальних галузей права. Їх згадка у нашій роботі обумовлена лише пізнавальними цілями та бажанням комплексно підійти до вирішення задач дослідження. Крім того, проаналізовані підходи дозволяють отримати розуміння сучасного стану наукових розробок в обраній сфері, для якого, у переважній більшості випадків, властива орієнтація на процесуальні правовідносини та повне ігнорування решти форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади.

Що ж стосується відносин участі громадян, на які поширюється вплив адміністративно-правових норм, то до них належать ті, які виникають у сфері виконання органами судової влади своїх позапроцесуальних функцій, тобто їх діяльності як суб'єктів публічної адміністрації. У цьому ракурсі нагадаємо, що у підрозділі 1.3 нашої роботи ми вже називали окремі можливості громадян, обумовлені правом на участь в управлінні державними справами, до яких на підставі аналізу наукових та практичних джерел [16; 50, с. 70–71; 206] ми віднесли: отримання публічної інформації, участь в освітньо-правових заходах для різних цільових аудиторій, у днях відкритих дверей, прес-конференціях, брифінгах, прес-турах, конференціях, семінарах, презентаціях, моніторингах громадської думки про діяльність як усієї системи судів, так і окремих з них та ін. Враховуючи результати проведеного у даному розділі роботи дослідження, у тому числі практику нормативно-правової регламентації аналогічних відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади, усі названі заходи можемо узагальнити та об'єднати у дві основні форми участі, а саме:

1) інформування. Виділення даної форми базується, зокрема, на положеннях ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [192], законів України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації»;

2) консультації з громадськістю, які, у свою чергу, поділяються на вивчення громадської думки, публічні громадські обговорення, електронні консультації. Дана форма, зокрема, включає зазначену вище участь у брифінгах, прес-конференціях, моніторингах громадської думки та ін.

Разом з цим названими формами не обмежуються усі прояви та шляхи реалізації права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади. Так, за допомогою аналізу положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» можемо доповнити перелік форм участі наступними (з метою зручності продовжимо нумерацію при перерахуванні форм):

3) участь у засіданнях Пленуму Верховного Суду України (ч. 4 ст. 46);

4) незалежне оцінювання роботи судді в судових засіданнях, яке здійснюється громадськими об'єднаннями з метою виявлення індивідуальних потреб судді щодо вдосконалення, стимулювання його до підтримання кваліфікації на належному рівні та професійного зростання (ч. 1, п. 4 ч. 2, ч. 5 ст. 90);

5) участь у діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України для виконання допоміжних і консультативних функцій (ч. 17 ст. 94);

6) участь в обранні членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів (обрання членів Комісії з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ і з'їздом адвокатів України) (ч. 2 ст. 94, ст. 95);

7) участь у зборах суддів (ч. 4 ст. 128).

До того ж зауважимо, що за рахунок функціонування та діяльності специфічних суб'єктів права у цій сфері можливості громадськості щодо участі в управлінні державними справами розширюються. Насамперед, мова йде про Громадську раду доброчесності (ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Регламент Громадської ради доброчесності, схвалений рішенням Громадської ради доброчесності від 23 листопада 2016 р. № 1/2016 [203]), Науково-консультативну раду при Верховному Суді України (ст. 47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Положення про Науково-консультативну раду при Верховному Суді України, затверджене постановою Пленуму Верховного Суду України від 16 вересня 2011 р. № 5 [154]), Громадську раду при Державній судовій адміністрації України (Положення про громадську раду при Державній судовій адміністрації України, затверджене Головою громадської ради при Державній судовій адміністрації України від 21 липня 2006 р. [114]) та громадську раду при Раді суддів України (Положення про громадську раду при Раді суддів України, затверджене рішенням Ради суддів України від 5 лютого 2015 р. № 3 [118]). Вивчення нормативних актів, якими регулюється їх діяльність, дозволяє додатково виокремити й інші форми участі громадян в означеній сфері (так само пропонуємо продовжити перерахування з метою

відображення повноцінної картини з приводу сукупності та розмаїття форм участі), наприклад:

8) участь у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання, яка реалізується шляхом збору, перевірки, аналізу інформації щодо судді (кандидата на посаду судді) та її надання Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, надання висновків про невідповідність судді (кандидата на посаду судді), участі у засіданнях Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді) (ч. 1, 6 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»);

9) підготовка наукових висновків з питань діяльності Верховного Суду України, що потребують наукового забезпечення (ч. 1 ст. 47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). У межах цієї форми участь в управлінні державними справами полягає, зокрема, у:

- підготовці наукових висновків щодо відповідної норми права;
- попередньому розгляді проектів висновків Пленуму Суду щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням судової системи України;
- попередньому розгляді проектів конституційних подань Суду до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України;
- попередньому розгляді інших питань діяльності Суду, підготовка яких потребує наукового забезпечення (п. 1 Положення про Науково-консультативну раду при Верховному Суді України);

10) громадська експертиза та громадська антикорупційна експертиза, здійснювана громадською радою при Раді суддів України щодо проектів нормативно-правових актів, прийняття яких входить до компетенції Ради

суддів України, та проектів рішень Ради суддів України (п. 2.1.8 Положення про громадську раду при Раді суддів України);

11) аналіз відповідності національного законодавства щодо судоустрою та статусу суддів міжнародним стандартам щодо незалежності, ефективності та ролі судів (п. 2.1.5 Положення про громадську раду при Раді суддів України);

12) дослідження стану незалежності судової влади та діяльності органів суддівського самоврядування (п. 2.1.3 Положення про громадську раду при Раді суддів України) та ін.

З розглянутого переліку форм участі громадськості впливає декілька проміжних висновків:

по-перше, можемо побачити, що участь громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади, може здійснюватись через широке розмаїття її форм, яке не вичерпується судом присяжних (ст. 124 Конституції України) та не обмежується інформуванням чи консультаціями з громадськістю;

по-друге, вивчення зазначених форм дозволяє охарактеризувати участь громадськості у цій сфері з різних боків та встановити її спрямування: підтримка поінформованості населення з приводу діяльності органів судової влади, контроль за якістю формування суддівського корпусу (оцінювання роботи судді в судових засіданнях, встановлення відповідності суддів і кандидатів на посади суддів правилам професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання), наукове забезпечення діяльності Верховного Суду України, контроль за діяльністю органів судової влади в частині розроблення та прийняття ними непроцесуальних рішень (громадські експертизи проектів нормативно-правових актів та проектів рішень), формування складу органів судової влади (обрання членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів), врахування громадської думки під час формування та реалізації державної судової політики та ін.;

по-третє, маємо декілька слів сказати і з приводу стану наукових

розробок у цій сфері. Так, ми вже висловлювались з приводу того, що, переважно, у наукових дослідженнях вчені приділяють увагу участі громадян у процесуальній діяльності органів судової влади, що не відображає усю повноту правової дійсності. Але деякі дослідники враховують також форми участі громадян у позапроцесуальній діяльності цих органів, називаючи окремі з розглянутих нами вище, наприклад: інформування [50, с. 65–73; 246], консультації з громадськістю [50, с. 70–71, 103, 107; 246], участь у кваліфікаційних комісіях суддів [50, с. 108], громадський моніторинг функціонування судової системи (соціологічні і статистичні дослідження, що проводяться шляхом анкетування, опитування відвідувачів суду, представників судової системи та інших осіб, залежно від поставлених цілей; контент-аналіз судових рішень, публікацій у ЗМІ на судову тематику тощо) [246], громадська експертиза актів органів судової влади та їх проектів [246], громадське оцінювання суддів [246]. Проте акцентування уваги на перелічених формах відбувається украй рідко, окремі з них (форми) взагалі ігноруються. При цьому непоодинокими є випадки, коли дослідники відносять до форм участі у позапроцесуальній діяльності ті, що не регламентовані та не застосовуються в Україні, і які вони пропонують ввести до національної практики, або ж ті, що взагалі не є формами участі в управлінні державними справами, наприклад:

– відводи суддів з ініціативи учасників судового процесу [28, с. 15; 50, с. 108; 51; 53; 77]. Однак виділення даної форми видається нам зайвим, оскільки відводи є процесуальними діями, які урегульовані процесуальним законодавством. Вони, з огляду на їх правову сутність, зміст, призначення і правове забезпечення, не є формами участі в управлінні державними справами. На нашу думку, підхід дослідників щодо віднесення відводів, а також решти процесуальних дій до форм участі обумовлений відсутністю чіткого розуміння і усвідомлення різниці між судовим процесом та публічно-управлінською діяльністю;

– встановлення відповідальності за порушення суддівської дисципліни

[28 с. 15; 50, с. 108; 53; 77]. При обґрунтуванні даної форми В. В. Городовенко зазначає, що наявність законодавчого закріплення дисциплінарної відповідальності (підстав для виникнення, видів дисциплінарних стягнень) впливає на формування мотивів поведінки суддів, що стримує їх від порушень, чим і досягається контроль за суддями [28, с. 15]. Але мотиви виділення даної форми залишаються для нас незрозумілими, адже, згідно з чинним законодавством, громадськість не може ані встановлювати заходи дисциплінарної відповідальності, ані притягувати суддів до неї, ані накладати відповідні стягнення. Єдина можливість громадян у цій сфері, яка передбачена ст. 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зводиться до звернення з дисциплінарною скаргою щодо судді. Проте, як відомо, звернення у такому ракурсі не становлять собою форму участі в управлінні державними справами;

– обговорення та обрання кандидатів на посаду судді [5; 25; 50, с. 74]. Ця форма участі сьогодні не застосовується та не регламентована українським законодавством, навіть можна сказати, що наразі її виокремлення суперечить чинним нормативно-правовим актам України. Більше того, як указують і самі дослідники, які пропонують її до виділення, – дана форма народовладдя застосовується лише у деяких країнах (наприклад, у США, Швейцарії, Японії);

– громадський контроль за якістю судових рішень, який полягає у виробленні висновків про відповідність змісту судового рішення пануючим у конкретному соціумі уявленням про справедливість [25]. Проте з цього приводу маємо погодитись з О. Хотинською-Нор, яка наголошує на тому, що така форма участі, зокрема, шляхом громадської експертизи судових рішень, може мати місце виключно шляхом забезпечення загального доступу до них, який гарантується Законом України «Про доступ до судових рішень» [142]. У такому випадку як форма громадського контролю вона є механізмом, що дає суспільству змогу виявляти та прогнозувати тенденції розвитку судової практики, а через неї тенденції розвитку суспільних відносин загалом [246].

Що ж стосується перевірки законності і обґрунтованості судових рішень, то, поділяючи позицію В. Кравчука, відзначимо, що вона може здійснюватися винятково у процесуальному порядку вищою судовою інстанцією. Це головна передумова сильної, незалежної та безсторонньої судової влади, яка зможе забезпечити здійснення правосуддя найвищої якості [77];

– громадська ініціатива у формі звернень [246], які, як ми вже неодноразово наголошували, не належать до форм участі в управлінні державними справами.

Як бачимо, інститут участі в управлінні державними справами потребує ґрунтовного переосмислення на науковому рівні, що має супроводжуватись відповідними науковими дослідженнями в даній сфері. Разом з тим, встановивши, у яких формах громадяни можуть реалізувати своє конституційне право на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади, можемо перейти до вивчення питання про їх класифікацію.

У цьому контексті маємо зауважити, що питанню класифікації форм участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади, як і віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, вчені майже не приділяють уваги. У кращому випадку науковці лише здійснюють поділ форм участі на безпосередні та опосередковані, помилково відносячи до них різновиди громадянської активності, які не охоплюються поняттям участі громадян в управлінні державними справами. Наприклад, А. О. Алексєєва називає опосередкованою формою «обрання суддів народом» [5] (про що ми висловились вище), а С. О. Кондратьєв – процесуальні дії захисників та обвинувачів, свідків, поручителів та інших учасників судового процесу [65, с. 119]. При цьому вчені одноголосно відносять до безпосередніх форм суд присяжних і народних засідателів [5; 65, с. 119], порядок реалізації яких не регулюється нормами адміністративного права.

З огляду на вказане сформуємо власну позицію стосовно класифікації досліджуваних нами форм участі. Зазначимо, що вивчення форм участі в

межах даного підрозділу наштовхнуло нас на думку про можливість їх поділу на універсальні (або загальні) та специфічні (або унікальні). В основу такого підходу ми поклали ідею про те, що окремі форми участі надають можливість приватним особам брати участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції будь-якого органу державної влади. Наразі мова йде про інформування та консультації з громадськістю.

Існування таких універсальних форм, на нашу думку, пояснюється наступними чинниками:

1) функціонуванням та діяльністю органів публічної влади у державі на єдиних, спільних засадах (за виключенням тих засад, що обумовлені специфікою окремих гілок влади, як-то незалежність судів (ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»)). Іншими словами, наявністю спільних, загальних, основоположних принципів здійснення влади у державі. До них належать, наприклад, принципи публічності, гласності, відкритості та прозорості. Основні засади діяльності органів публічної влади випливають з положень Конституції України, а також закріплені в нормативно-правових актах, які регулюють діяльність відповідних органів публічної влади;

2) наявністю загальних засад взаємодії органів публічної влади та громадськості, що зумовлює побудову і формування елементарних засобів та форм комунікації між ними, які слугують точкою опори у формуванні взаємозв'язків між цими суб'єктами. Інакше кажучи, прості принципи комунікації, які полягають у спілкуванні між суб'єктами відносин, формуванні пропозицій та рекомендацій та відповідному реагуванні на них, сприяють, насамперед, виникненню таких форм взаємодії, як обговорення, вивчення громадської думки тощо. Такі форми мають примітивний характер, оскільки базуються, випливають безпосередньо із самої сутності комунікацій та взаємодії. Це логічний та простий спосіб встановлення інтересів громадськості та їх урахування органами публічної влади у своїй діяльності. Логічно, що передусім органи публічної влади звертаються саме до них. І вже потім, внаслідок розвитку суспільних відносин у цій сфері, виникають

складніші форми участі, на формування яких, у тому числі, справляють вплив особливості здійснення влади, специфіка категорій державних справ тощо.

На існуванні базових принципів, загальних засад взаємодії органів публічної влади і громадськості, зокрема, робиться акцент в Указі Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства» від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. У цьому нормативному документі:

– згадуються «базові цінності відносин між демократичною державою і громадянським суспільством» [191];

– ведеться мова про «взаємодію громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації» [191] (тобто зазначається про загальні засади взаємодії, незалежно від гілок влади, видів органів публічної влади тощо);

– встановлюються загальні принципи Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства, яка спрямована, у тому числі, на налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами публічної влади, серед яких: «пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; прозорість, відкритість та взаємовідповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; політична неупередженість і недискримінація стосовно усіх видів організацій громадянського суспільства; забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення» [191];

3) спільними, єдиними витоками інституту участі в управлінні державними справами, які беруть свій початок з доктринальної сутності

демократії та нормативного положення, закріпленого у ст. 5 Конституції України, відповідно до яких уся влада йде від народу, адже він є «єдиним джерелом влади».

Відповідно, з огляду на спільні засади, принципи, витоки, правові основи тощо, не дивно, що участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції різних органів публічної влади, має спільні ознаки і форми. Тобто наявність спільних ознак та форм є природним наслідком того, що ці відносини мають спільні засади, правові джерела, правову природу і сутність. І вже специфіка окремих органів публічної влади, їх завдань і функцій, певних категорій державних справ, окремих гілок влади накладає свій відбиток на подальший розвиток та формування відносин участі, що має своїм наслідком появу інших, відмінних форм участі.

У свою чергу, реалізація права на участь у специфічних формах, на відміну від універсальних, можлива лише у сферах діяльності окремих, конкретно визначених органів публічної влади. Інакше кажучи, існування таких форм та можливість через них реалізувати право на участь обумовлені виключною специфікою певної гілки влади або окремих органів, які функціонують у відповідній сфері. До таких форм участі громадян у діяльності органів судової влади можемо віднести, наприклад, незалежне оцінювання суддів, оцінювання відповідності суддів та кандидатів на посаду судді критеріям професійної етики та доброчесності, наукове забезпечення діяльності Верховного Суду України та ін.

Іншим підходом до класифікації досліджуваних форм участі в управлінні державними справами може бути, на наш погляд, їх поділ за критерієм змісту та призначення такої участі, зокрема на такі різновиди:

- організаційного характеру, які стосуються організації судової влади: кваліфікаційні оцінювання, оцінювання відповідності критеріям доброчесності та професійної етики та ін.;

- забезпечувальні, спрямовані на забезпечення діяльності органів судової влади: наукове забезпечення діяльності Верховного Суду України;

- контрольні: громадські експертизи, громадський моніторинг тощо;
- консультативно-дорадчі, або допоміжні: консультації з громадськістю, участь у діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України кваліфікаційній комісії з метою виконання допоміжних та консультативних функцій тощо.

І насамкінець зазначимо, що для класифікації окреслених відносин можна застосувати запропонований нами раніше підхід щодо поділу форм участі на пасивні (інформування) та активні (решта форм участі, які передбачають здійснення громадянами активних дій, що зумовлюють відповідні правові та інші практичні наслідки, наприклад різноманітні оцінювання суддів та кандидатів на посаду судді, надання наукових висновків щодо норм права тощо).

Таким чином, для реалізації права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади, національним правом передбачене широке розмаїття форм, через які громадяни можуть брати участь у формуванні та реалізації публічної політики держави, в організації, функціонуванні, діяльності та забезпеченні діяльності органів судової влади. Проте без нормативно-правової регламентації механізму реалізації цього права ефективність участі та ймовірність дотримання названого права знаходитимуться під сумнівом. Тому пропонуємо перейти до з'ясування наступного питання, яке стосується сучасного стану адміністративно-правового забезпечення відносин участі громадян в управлінні державними справами у даній сфері. Його розкриття, як і в попередньому підрозділі роботи, пропонуємо здійснити за основними формами участі та розпочати з такої форми, як інформування.

Інформування громадськості є універсальною формою участі в управлінні державними справами, тобто здійснюється всіма органами публічної влади. Тому повторюватись щодо специфіки його розуміння, порядку реалізації та загальних засад правової регламентації немає сенсу. Разом з тим, розглядаючи цю форму, маємо наголосити на певній

особливості, а саме – на існуванні та функціонуванні спеціальних суб'єктів права, діяльність яких спрямована, насамперед, на інформування громадськості. Мова йде про прес-центри, які утворюються при органах судової влади та є їх самостійними структурними підрозділами, наприклад: Прес-центр судової влади, утворений при Раді суддів України, який є самостійним структурним підрозділом (на правах відділу) Державної судової адміністрації України [120], або ж прес-центри, утворені при судах, як їх самостійні структурні підрозділи (Прес-центр Іллічівського міського суду Одеської області [119]). Їх основними завданнями, зокрема, є:

- забезпечення здійснення судовою владою України повноважень щодо формування та реалізації інформаційної політики на базових засадах відкритості, гласності та прозорості;

- вжиття необхідних заходів з метою формування у громадськості позитивного сприйняття діяльності органів судової влади, позитивного іміджу суду;

- інформаційне забезпечення діяльності органів судової влади;

- офіційне інформування через засоби масової інформації, веб-портал і веб-сайт про діяльність судів, суддів, органів суддівського самоврядування, Державної судової адміністрації України;

- вжиття необхідних заходів для забезпечення дотримання судами, суддями, органами суддівського самоврядування відкритості та прозорості діяльності, демократичних стандартів комунікації із засобами масової інформації та громадськістю;

- координація діяльності прес-служб і прес-секретарів судів, інших осіб, відповідальних за взаємодію із засобами масової інформації та громадськістю, надання їм організаційної та методичної допомоги [119; 120].

Завдяки зазначеному можемо наголосити на існуванні спеціальних суб'єктів права, відповідальних за точне і достовірне інформування громадськості. Ці знання, на наш погляд, є важливими з тієї точки зору, що для ефективної реалізації права на участь в управлінні державними справами

є необхідними відповідальні за дотримання такого права особи, щоб громадяни знали, до кого можна звернутись у тому або іншому випадку, або ж вони мали можливість встановити належного відповідача у справах про порушення порядку або вимог щодо інформування (наприклад, з приводу достовірності даних, недотримання чого могло призвести до негативних для громадян наслідків). Тому унормування відносин контролю за дотриманням вимог з приводу інформування у сфері діяльності органів судової влади та відповідальності за їх порушення має особливе значення в контексті адміністративно-правового забезпечення відносин участі в управлінні державними справами (а також з точки зору дотримання інформаційного законодавства).

Проте нам видається дивним, чому інформування як загальновизнана форма участі не знаходить належного нормативно-правового закріплення на законодавчому рівні. Зокрема, відомості про відповідальних осіб за інформування містяться в актах голів органів судової влади, в Законі ж «Про судоустрій і статус суддів» відсутні будь-які посилання на них або згадки про способи, порядок, специфіку, відповідальність за належне інформування, яке здійснюється спеціальними суб'єктами при органах судової влади. Що ж стосується Закону України «Про доступ до публічної інформації», то він встановлює лише відповідальність та можливість оскарження дій/бездіяльності розпорядників інформації (ст.ст. 23, 24). Але, як впливає з положень про Прес-центри [119; 120], їх діяльність охоплює ширшу сферу інформування, адже оприлюднення інформації, розпорядниками якої є органи судової влади, є одним із багатьох їхніх завдань. Відтак і діяльність з приводу інформування є ширшою. Тому незрозуміло, чому на рівні закону встановлено відповідальність лише окремих суб'єктів, відповідальних за інформування, та узаконено відповідальність за порушення вимог щодо одного з видів інформаційної діяльності.

До того ж зазначимо, що певний порядок та особливості інформування, включаючи визначення відповідальних осіб, урегульовані на рівні

рекомендацій, які аж ніяк не можуть визнаватись нормативно-правовим актом та, як впливає вже із самої назви документа, не мають обов'язкового характеру. Зокрема, мова йде про Рекомендації щодо комунікаційної діяльності адміністративних судів, затверджені рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 11 грудня 2014 р. № 81 [206].

Зважаючи на викладене усі ці недоліки, на наш погляд, мають бути виправлені шляхом внесення змін та доповнень до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Крім того, засади інформування мають бути відображені і в пропонованому нами до прийняття Законі України «Про участь громадськості в управлінні державними справами» (одна з орієнтовних назв).

Рухаючись далі в обраному напрямку, наступними, з точки зору адміністративно-правового забезпечення, пропонуємо розглянути консультації з громадськістю та громадські експертизи (включаючи антикорупційні), які об'єднує той факт, що можливість їх проведення та хоча б які-небудь відомості про них на нормативному рівні містяться лише в положеннях про громадські ради, утворені при органах судової влади (наприклад, Положення про громадську раду при Державній судовій адміністрації України, затверджене Головою громадської ради при Державній судовій адміністрації України від 21 липня 2006 р., та Положення про громадську раду при Раді суддів України, затверджене рішенням Ради суддів України від 5 лютого 2015 р. № 3).

При цьому зауважимо, що для громадських експертиз та громадських антикорупційних експертиз, що проводяться громадською радою при Раді суддів України, характерні ті самі проблеми правового забезпечення, що й для аналогічних експертиз, які здійснюються громадськими радами при органах виконавчої влади, – тобто цілковита відсутність нормативно-правової регламентації процедур проведення таких експертиз.

Що ж стосується консультацій з громадськістю, які проводяться органами судової влади, то їх порядок так само не визначений на

нормативному рівні, як і порядок проведення громадських експертиз, незважаючи на те, що в публічному доступі достатньо відомостей [102; 108; 259] про те, що такі консультації активно проводяться. На наше переконання, проведення таких консультацій є неможливим без нормативного закріплення процедур їх здійснення, з точки зору відповідності діянь органів судової влади вимогам закону. З цього приводу нагадаємо, що відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [74], і ч. 2 ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [74]. Відтак чи можуть вважатись консультації з громадськістю легітимними та чи зобов'язані органи судової влади враховувати пропозиції та зауваження, надані громадськістю, якщо такі консультації проведено без дотримання вимог щодо процедури і порядку проведення?! А дотримання таких вимог закону є неможливим, адже відсутній закон, який регулює ці відносини. Припускаємо, що наразі органи судової влади діють, лише спираючись на усталену практику або за аналогією з практикою діяльності органів виконавчої влади у цій сфері, яка урегульована на нормативному рівні. Проте, так чи інакше, дана прогалина в законодавстві має бути заповнена шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акта з окресленого питання (або ж, знов-таки, наголосимо на необхідності прийняття Закону України «Про участь громадськості в управлінні державними справами»).

Не кращим чином урегульована на нормативно-правовому рівні й участь громадян в управлінні державними справами у таких формах, як: участь у засіданнях Пленуму Верховного Суду України (ч. 4 ст. 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), участь у діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ч. 17 ст. 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») та участь у зборах суддів (ч. 4 ст. 128 Закону

України «Про судоустрій і статус суддів»). Існування та виділення цих форм обумовлені тим, що названі органи судової влади мають право запрошувати представників наукових установ, громадських організацій, громадських об'єднань, засобів масової інформації (журналістів) та інших осіб на свої засідання/збори (Пленум Верховного Суду та Збори суддів) або ж залучати до своєї діяльності суддів у відставці, адвокатів і науковців за їхньою згодою для виконання допоміжних і консультативних функцій на громадських засадах, без делегування повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України чи її членів (Вища кваліфікаційна комісія суддів України). Проте на аналогічних формулюваннях уся нормативно-правова регламентація відносин участі у цих формах, власне, і завершується (ч. 4 ст. 46, ч. 17 ст. 94, ч. 4 ст. 128 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Порядок та процедури запрошення/залучення, участі запрошених/залучених осіб, наслідки такої участі тощо – не урегульовані на нормативному рівні. Наявність таких прогалин, як ми вважаємо, унеможлиблює дотримання прав громадян на участь в управлінні державними справами у цих формах, як власне і ставить під сумнів ефективність такої участі, адже невідомо, яким чином можуть діяти у таких випадках представники громадськості, чи мають правові наслідки їх дії та ін. Відповідно ми переконані, що дані прогалини мають бути заповнені шляхом:

- прийняття підзаконних нормативно-правових актів, присвячених регламентації цих відносин, оскільки зазвичай процедури детально регулюються саме на підзаконному рівні;

- внесення відповідних доповнень до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у вигляді відсильних норм до таких підзаконних актів або ж прийняття Закону України «Про участь громадськості в управлінні державними справами», яким регулюватимуться загальні засади участі громадян, у тому числі у сфері діяльності органів судової влади.

Окремо зупинимось і на вивченні правового забезпечення участі громадян у такій формі, як незалежне оцінювання роботи суддів, яке

здійснюється громадськими об'єднаннями у відкритих судових засіданнях. Таке оцінювання є складовою загального регулярного оцінювання судді, яке здійснюється упродовж перебування на посаді і проводиться з метою виявлення індивідуальних потреб судді щодо вдосконалення, стимулювання його до підтримання кваліфікації на належному рівні та професійного зростання. Значення та наслідки участі громадян у проведенні незалежного оцінювання полягають у тому, що результати незалежного оцінювання можуть:

1) бути включені до суддівського досьє (ч. 5 ст. 90 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»);

2) враховуватись під час розгляду питання про проведення конкурсу на зайняття посади у відповідному суді (ст. 91 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Тобто бачимо, що громадськість певним чином може вплинути на долю судді, можливість його подальшого перебування на посаді або ж отримання нової посади в іншому суді, тим самим визначаючи формування суддівського корпусу. Але єдине, про що вказується у цьому Законі з приводу порядку та/або процедур проведення такого оцінювання, – це: «результати незалежного оцінювання роботи судді в судовому засіданні фіксуються в анкеті, що містить інформацію про тривалість розгляду справи, дотримання суддею правил судочинства і прав учасників процесу, культуру спілкування, рівень неупередженості судді, рівень задоволення поведінкою судді учасниками процесу, зауваження щодо ведення процесу, інші відомості. Заповнена анкета незалежного оцінювання роботи судді в судовому засіданні може бути включена до суддівського досьє» (ч. 5 ст. 90 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

На підставі викладеного доходимо думки про те, що:

по-перше, закон передбачає лише можливість включення результатів незалежного оцінювання до суддівського досьє та можливість їх урахування під час розгляду питання про проведення конкурсу на зайняття посади у

відповідному суді. Відповідно відсутність нормативно закріпленого обов'язку щодо включення та врахування таких результатів може призвести до того, що думка громадськості ігноруватиметься, а реальні зауваження не будуть враховані, що, як наслідок, може призвести до продовження перебування на посаді судді особи, яка не відповідає критеріям професійності, етики тощо. Більше того, відсутність обов'язку щодо врахування громадської думки по суті суперечить положенням ст. 38 Конституції України, адже порушує право громадян на участь в управлінні державними справами;

по-друге, на нормативному рівні не урегульовано належним чином процедуру участі громадян в управлінні державними справами шляхом проведення незалежного оцінювання. Зокрема, законом не передбачено такі важливі процедурні аспекти, як: відповідь громадянам про врахування або неврахування результатів оцінювання за наявності відповідних підстав; перевірка неупередженості та обґрунтованості оцінки судді, обґрунтованості зауважень до судді та його дій; відповідальність за надання недостовірних відомостей, зазначених в анкеті, тощо.

На нашу думку, вказані недоліки мають бути виправлені шляхом внесення відповідних змін та доповнень до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» з тим, щоб відносини участі в управлінні державними справами були урегульовані повноцінно та належно, а право на участь в управлінні державними справами дотримувалось органами судової влади в обов'язковому порядку.

До викладеного також додамо, що брак детального та повного нормативно-правового забезпечення властивий відносинам участі громадян в управлінні державними справами у сфері діяльності органів судової влади і в інших формах. Наприклад, це стосується тих форм, участь в яких може брати Науково-консультативна рада при Верховному Суді України (нагадаємо, що консультативно-дорадчі органи, до яких належить і названа Науково-консультативна рада, є самостійними суб'єктами участі в управлінні

державними справами). Зокрема, на нормативному рівні не урегульовані питання щодо:

- обов'язковості врахування Верховним Судом України висновків, підготовлених Науково-консультативною радою, що, як наслідок, ставить під сумнів можливість отримання позитивної відповіді на такі питання: чи дійсно юридична та наукова спільнота завжди впливає на діяльність Верховного Суду України? Чи повною мірою враховуються їх висновки, а відтак чи дійсно громадськість впливає таким чином та ефективно бере участь у діяльності Верховного Суду України? Чи повною мірою громадськість може реалізувати своє право на участь в управлінні державними справами через таку форму?;

- строків надання наукових висновків та інших процедурних аспектів участі за цією формою, важливість унормування яких впливає на оперативність, своєчасність, а також законність здійснення Верховним Судом України своєї діяльності, яка потребує та залежить від наукового забезпечення. З цього приводу нагадаємо, що органи публічної влади можуть діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. А отже, дії, які стосуються прийняття та врахування таких висновків, так само мають бути регламентовані на нормативному рівні, адже вони стосуються публічних взаємовідносин між органом судової влади та інститутом громадянського суспільства.

З іншого боку, ми, звичайно, припускаємо, що дані питання можуть вирішуватись на рівні внутрішньої документації. Але відносини взаємодії названих суб'єктів не належать до внутрішньоорганізаційних (а тому потребують відповідного нормативно-правового забезпечення, а не регулювання на рівні адміністративних розпоряджень), оскільки:

- по-перше, вони мають прямий зв'язок з реалізацією права громадян на участь в управлінні державними справами, яке, у свою чергу, стосується саме публічної діяльності цих суб'єктів;

- по-друге, Закон України «Про судоустрій і статус суддів»,

встановлюючи засади такої взаємодії, не закріплює положення про те, що ці відносини не мають публічного характеру, або ж що вони будуються в межах апарату суду, чи що вони регулюються внутрішніми адміністративними розпорядженнями тощо;

по-третє, Науково-консультативна рада при Верховному Суді України не визначається структурною складовою внутрішнього апарату суду, не є внутрішнім підрозділом, до складу якого входять працівники суду. Натомість вона утворюється при Верховному Суді України з числа висококваліфікованих фахівців у галузі права, тобто по суті має ознаки громадської ради [154]. Більше того, робота Ради висвітлюється в журналі «Вісник Верховного Суду України», на веб-сайті Суду та в інших засобах масової інформації [154], що знов-таки підкреслює публічність її діяльності та її публічний статус.

З огляду на вказане означені недоліки, на нашу думку, також мають бути виправлені шляхом внесення змін та доповнень до відповідних нормативно-правових актів України.

І наостанок скажемо декілька слів про такі форми участі, як участь в обранні членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів (обрання членів Комісії з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ і з'їздом адвокатів України) (ч. 2 ст. 94, ст. 95) та участь у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання (ч. 1 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Відносини участі за цими формами є найбільш урегульованими та регламентованими, з точки зору порядку та в частині процедур. Хоча, на наш погляд, діяльність Громадської ради доброчесності, принаймні що стосується порядку її взаємодії з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та виконання повноважень, обумовлених такою взаємодією, має регулюватись на рівні закону або підзаконного нормативно-правового акта. Сама ж Громадська рада доброчесності не має статусу органу публічної влади, а отже, не

наділена повноваженнями приймати нормативно-правові акти. З наведеного випливає, що Регламент ради не має нормативного характеру. Тому регламентація окреслених правовідносин, здійснена за допомогою Регламенту, має знайти своє відображення або в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», або ж у відповідному підзаконному нормативно-правовому акті.

Таким чином, підсумовуючи викладене, наголосимо на тому, що громадяни можуть реалізувати своє право на участь в управлінні державними справами у сфері діяльності органів судової влади у різноманітних формах, починаючи від інформування громадськості про діяльність цих органів, закінчуючи науковим забезпеченням діяльності Верховного суду України та певною мірою впливом на формування суддівського корпусу. Проте реальність та ефективність такої участі викликають сумніви та ускладнюються за рахунок ненадійного, неналежного, недосконалого та неповноцінного нормативно-правового забезпечення. Такий висновок підтверджується аналізом чинних нормативно-правових актів у цій сфері, який дозволив виявити у них чисельні прогалини та недоліки. Не сприяє реалізації цього права та вдосконаленню її адміністративно-правового забезпечення також і відсутність чіткого розуміння сутності відносин участі в управлінні державними справами серед науковців, що має своїм наслідком відсутність ґрунтовних наукових досліджень з питань участі, а отже, і дієвих пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів. З огляду на це для дотримання права на участь в управлінні державними справами органами публічної влади та його ефективної реалізації громадськістю необхідним є удосконалення нормативно-правового забезпечення окреслених відносин та проведення наукових досліджень у даній сфері.

2.4. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції інших органів публічної влади

З огляду на те, що згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, сферу діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової влади можна розглядати як основне правове поле для реалізації громадянами права на участь в управлінні державними справами. Відповідно не є дивним, що зазвичай у наукових дослідженнях, присвячених участі громадян в управлінні державними справами, вчені переважно обмежуються вивченням особливостей реалізації названого конституційного права саме в окреслених сферах.

Проте у системі органів публічної влади України функціонують та діють й інші суб'єкти права, наділені публічно-владними повноваженнями, які здійснюють управління державними справами, у якому громадяни, відповідно, також мають право брати участь. Зокрема, мова йде про органи місцевого самоврядування, органи державної влади, не віднесені до жодної з гілок влади, та органи влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК). Ігнорування цього факту, на наш погляд, означатиме залишення поза увагою значної сфери реалізації права на участь в управлінні державними справами, а отже, й обмеження кола правових можливостей громадян щодо його реалізації. З огляду на вказане в даному підрозділі роботи ми зупинимось на питанні адміністративно-правового забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції зазначених вище органів публічної влади.

Його розкриття пропонуємо розпочати зі з'ясування стану правового забезпечення участі громадян у сфері діяльності органів місцевого самоврядування. Насамперед, вважаємо за доцільне зупинитися на аналізі стану наукових розробок з цього приводу. Так, вивчення науково-практичних

джерел, у яких висвітлюється тема участі громадян в управлінні державними справами, дозволило дійти висновку, що для них є характерними:

– або цілковита відсутність дослідження відносин участі в управлінні державними (або доречніше у даному випадку – місцевими) справами, віднесеними до компетенції органів місцевого самоврядування [65; 83]. Такі праці, на наш погляд, не можна вважати комплексними, які повною мірою розкривали б сутність інституту участі в управлінні державними справами, оскільки органи місцевого самоврядування є окремою ланкою в системі органів публічної влади, якій притаманні такі ознаки: специфічний правовий статус органів влади, власні публічні функції та завдання тощо. Більше того, органи місцевого самоврядування наділені на підставі законів України виключними повноваженнями з управління окремими категоріями місцевих справ, що обумовлює появу та застосування відповідних форм, у яких громадяни можуть брати в ньому (управлінні) участь. Прикладом може бути розроблення та затвердження проектів містобудівної документації на місцевому рівні, що знаходиться у виключній компетенції органів місцевого самоврядування. У цій сфері громадяни можуть брати участь шляхом проведення «громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» [161; 162; 187]. З одного боку, дану форму участі можна вважати універсальною (громадські слухання як різновид консультацій з громадськістю), з іншого – це різновид громадських слухань, який проводиться у чітко визначеному на нормативному рівні порядку, застосовується лише при розробленні проектів містобудівної документації та забезпечується лише органами місцевого самоврядування. Вважаємо, що названі факти є переконливими аргументами на користь того, що сфера діяльності органів місцевого самоврядування має обов'язково враховуватись при встановленні шляхів реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами та стану її нормативно-правового забезпечення;

– або ж вивчення окресленого кола відносин виключно у зв'язці з відносинами участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції місцевих органів виконавчої влади [42; 97; 202; 241; 242]. Такий крок правознавців, на нашу думку, так само є неприйнятним, адже він суперечить спрямованості сучасних правових реформ у державі на децентралізацію влади [40; 148; 193]. А відтак, якщо у науково-практичних джерелах розмежування компетенцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування не проводитиметься, то й курс на децентралізацію буде позбавлений наукового обґрунтування та забезпечення;

– або ж виклад напрацювань лише стосовно реалізації зазначеного права у сфері діяльності органів місцевого самоврядування, без приділення при цьому уваги решті відносин участі громадян в управлінні державними справами [20; 59; 93, с. 92–95; 109; 124; 126]. Проте в таких випадках, як, власне, і в попередньо названих, вчені допускають ті самі помилки, про які ми згадували раніше, – до форм участі відносять шляхи та способи реалізації решти прав громадян, які з відомих причин не охоплюються правом на участь в управлінні державними справами, наприклад: звернення, референдуми, ініціативи, вибори, вступ на службу до органів місцевого самоврядування та ін. [12; 20; 59; 93, с. 93–95; 97; 109; 124; 126; 220; 241]. На помилковості таких підходів ми неодноразово наголошували у попередніх підрозділах роботи, тому повторний розгляд цього питання вважаємо зайвим. Водночас маємо зауважити, що інколи вчені відносять до форм участі в управлінні державними справами у цій сфері делегування повноважень [219, с. 8–9; 241, с. 23–24; 245, с. 10–11], з чим ми також погодитись не можемо. Таким чином, з огляду на те, що дане питання раніше не розкривалось у межах нашого дослідження, вважаємо за доцільне зупинитись на ньому детальніше та висловити власну точку зору стосовно прийнятності такого підходу.

В окреслених цілях, передусім, відзначимо, що на підставі аналізу наукової літератури, положень нормативно-правових актів та їх проектів [11;

91, с. 168–169; 132; 157; 158; 163; 165; 178; 198; 231; 232] під делегуванням повноважень можна розуміти ситуаційне, строкове або безстрокове (проте з правом повернення) надання органами публічної влади (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) їх повноважень (по суті наділення правом користування та реалізації їх повноважень) іншим суб'єктам права на підставі їх рішень та/або адміністративного договору. У такому разі особи, яким делеговано такі повноваження (суб'єкти делегованих повноважень), виступають в адміністративно-правових відносинах суб'єктами публічної адміністрації в межах наданих їм у такий спосіб повноважень. При цьому суб'єктами делегованих повноважень можуть, зокрема, виступати суб'єкти господарювання, громадські та інші організації, що не мають статусу бюджетної установи, органи самоорганізації населення та саморегулівні організації.

До вказаного вважаємо за доцільне додати, що, як на нас, то саме по собі делегування неможливо розглядати у ракурсі схожої з участю в управлінні державними справами діяльності, адже поки делеговані повноваження не почнуть реалізовуватись – публічно-владна діяльність суб'єктів делегованих повноважень не матиме місця. Так само, за аналогією, не буде участю в управлінні саме по собі оголошення інформації, наприклад про проведення громадських слухань, поки громадяни не зареєструються для участі та не нададуть пропозицій, рекомендацій і зауважень, тобто не почнуть безпосередньо брати участь у слуханнях. Тому коли вчені згадують про делегування повноважень як можливу форму участі громадян в управлінні державними справами, варто, на наш погляд, говорити про делегування та реалізацію делегованих повноважень, які у своїй сукупності і формують публічно-владну діяльність громадських інституцій.

Встановивши це та продовжуючи аналіз поставленого питання, підкреслимо, що участь в управлінні державними справами та делегування і реалізація делегованих повноважень, як різновиди громадської активності у публічно-владній сфері, мають спільні ознаки, які, власне, і створюють

ймовірні підстави для їх ототожнення та/або розуміння як цілого і частини цілого, та відмінні, які спростовують таку ймовірність. Серед спільних ознак цих відносин можемо назвати наступні:

- побудовані на взаємодії органів публічної влади і громадськості;
- спрямовані на задоволення публічного інтересу та виконання публічної функції;
- полягають у діяльності громадськості в публічно-владній сфері;
- полягають у реалізації громадськістю публічно-владних повноважень;
- урегульовані нормами адміністративного права тощо.

Тобто можемо побачити, що в цілому такі ознаки є універсальними для будь-яких адміністративно-правових відносин, оскільки вони завжди виникають між суб'єктами владних повноважень та громадськістю у сфері публічної влади з приводу реалізації публічної функції і задоволення публічних інтересів. Відмінні ж ознаки обумовлені реальною сутністю та специфікою, у тому числі названих різновидів адміністративно-правових відносин. До них варто віднести такі:

- належність повноважень: у випадку делегування громадськість виконує чужі повноваження, тобто належні органам публічної влади; у випадку участі в управлінні державними справами – реалізовує власні повноваження;
- правовий статус учасників відносин: при делегуванні громадяни набувають статусу суб'єкта делегованих повноважень, а в разі участі – не змінюють свого правового статусу і так само розглядаються як громадяни (чи то які-небудь інститути громадянського суспільства);
- сутність відносин: сутність делегування полягає в тому, що громадянам передається частина повноважень органу публічної влади з метою допомоги у вирішенні певної ситуації та/або економії бюджетних коштів тощо. Тобто у цьому випадку громадськість діє в межах компетенції органу публічної влади, реалізуючи певні з його повноважень, які можуть

стосуватись будь-чого: виконання функцій замовника у будівництві, виконання функцій одержувача бюджетних коштів для здійснення певних заходів тощо. Іншими словами, за делегування орган публічної влади дозволяє громадськості виконати певні завдання замість нього. Участь в управлінні державними справами ж має зовсім інший характер – громадяни реалізують власні права з метою ліпшого врахування їх інтересів у діяльності органів публічної влади, контролю за цим та справляння певного впливу. Сутність участі практично завжди зводиться не до виконання певних завдань органу публічної влади замість нього, як це має місце при делегуванні, а до надання пропозицій та зауважень з приводу сутності та якості виконання завдань цими органами;

– підстава виникнення відносин та діяльності громадськості у такий спосіб: підставою делегування та реалізації делегованих повноважень є рішення органу публічної влади або адміністративний договір; у свою чергу, підставою для участі – відповідне конституційне право громадян та положення закону тощо.

Отже, можемо підсумувати, що делегування і реалізація делегованих повноважень та участь в управлінні державними справами, незважаючи на спільну адміністративно-правову природу, мають різний зміст, правову сутність, призначення, підстави, наслідки, способи реалізації тощо. Як наслідок – їх ототожнення або розгляд як цілого і частини цілого, відповідно, є цілковитою помилкою.

Таким чином, розглянувши проблеми розуміння та виділення форм участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне перейти до безпосереднього ознайомлення із сучасним станом адміністративно-правового регулювання відносин у цій сфері. З цього приводу на підставі аналізу чинних нормативно-правових актів можемо одразу вказати кілька негативних ознак, властивих стану правової регламентації відносин участі громадян у сфері діяльності органів місцевого самоврядування, а саме:

1. Урегульовані численними нормативно-правовими актами різної юридичної сили: законами, нормативними актами органів виконавчої влади, рішеннями органів місцевого самоврядування, включаючи регламенти і статuti, що вказує на потребу у проведенні систематизації їх положень, вилученні дублюючих норм та викладі їх у межах єдиного нормативно-правового акта, що сприятиме встановленню єдиних стандартів та однакової практики регулювання і забезпечення відносин участі.

2. Внаслідок усе ще не вирішеної проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ці органи приймають нормативно-правові акти з одних і тих самих питань, що призводить до подвійного урегулювання однотипних суспільних відносин різними органами публічної влади. Насамперед, це стосується питань проведення консультацій з громадськістю, наприклад:

1) громадські слухання щодо врахування громадських інтересів під час розроблення містобудівної документації на місцевому рівні урегульовані, з одного боку, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 р. № 555 і наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації» від 16 листопада 2011 р. № 290, а з іншого – рішенням Київської міської ради «Про Порядок громадського обговорення містобудівної документації в м. Києві» від 16 червня 2005 № 438/3014 (або аналогічними рішеннями інших органів місцевого самоврядування).

При цьому проблемність ситуації полягає в тому, що, з одного боку, розроблення та затвердження, а отже, й консультації з громадськістю у цій сфері – виключна компетенція органів місцевого самоврядування, з іншого – згідно з ч. 11 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» порядок проведення громадських слухань визначає Кабінет

Міністрів України. Відтак виникають запитання: чи правомочні органи місцевого самоврядування регулювати на нормативному рівні питання проведення громадських слухань? чи будуть громадські слухання, проведені у порядку, визначеному органами місцевого самоврядування, легітимними? чому органи місцевого самоврядування згідно із законом не правомочні встановлювати порядок проведення громадських слухань, якщо це стосується їх виключної компетенції? тощо.

Дані питання підсилюються за рахунок, зокрема, ч. 11 ст. 26 Регламенту Київської міської ради, затвердженого рішенням Київської міської ради від 7 липня 2016 р. № 579/579 [186], відповідно до якої «порядок проведення громадських обговорень визначається окремим рішенням Київради» [186], та ч. 4 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою «порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади» [170]. Ці положення, як бачимо, повністю суперечать ч. 11 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», яка закріплює виключне повноваження щодо визначення порядку проведення громадських слухань за Кабінетом Міністрів України;

2) громадські слухання загалом, як, власне, і решта консультацій з громадськістю, урегульовані ще більшою кількістю нормативно-правових актів. При цьому маємо наголосити на тому, що, згідно з п. 5 постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, органи місцевого самоврядування під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування мають керуватись затвердженими цією постановою Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і Типовим положенням про громадські ради (нагадаємо, назва Положення викладена у скороченому вигляді). Як наслідок, громадські слухання та інші різновиди консультацій з громадськістю, які

здійснюються і забезпечуються органами місцевого самоврядування, урегульовані:

– нормативними актами органів виконавчої влади: постановами Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 р. № 555, «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18 липня 1998 р. № 1122, наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації» від 16 листопада 2011 р. № 290;

– нормативними актами органів місцевого самоврядування, наприклад: Регламентом Київської міської ради (п. 20 ч. 3 ст. 4, п.п. 10-11 ч. 1 ст. 6, ч. 11 ст. 26), Статутом територіальної громади міста Києва, затвердженим рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371/1805 [228] (ст. 13), рішенням Київської міської ради «Про Порядок громадського обговорення містобудівної документації в м. Києві» від 16 червня 2005 № 438/3014 тощо.

До того ж варто нагадати, що ці відносини урегульовані й законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 13), «Про регулювання містобудівної діяльності» (ст. 21) тощо.

Відповідно можемо зауважити, що проблема розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади має своїм виразом не лише подвійне регулювання відносин участі в управлінні державними справами за допомогою нормативно-правових актів різної юридичної сили, прийнятих різними органами публічної влади, а й наявність суперечливих одне одному положень нормативно-правових актів, зокрема з приводу встановлення компетентних

органів публічної влади щодо регулювання та забезпечення відносин участі. Вказане, у тому числі, впливає і на виникнення першої з названих проблем – наявність великої кількості нормативно-правових актів, якими регулюються відносини участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів місцевого самоврядування;

3. Властиві ті самі проблеми й недоліки, що притаманні стану правового регулювання відносин участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої, виконавчої і судової влади, а саме – відсутність чіткого унормування порядку і процедур участі громадян в інших формах (зокрема, мова йде про громадські експертизи та громадські антикорупційні експертизи), порядку проведення громадського контролю за врахуванням органом місцевого самоврядування пропозицій та зауважень громадськості тощо. Можливість участі громадськості у таких формах так само визначена на рівні положень про громадські ради (див., наприклад: Положення про громадську раду при виконавчому комітеті Фастівської міської ради [113], Положення про Громадську раду при виконавчому комітеті Білоцерківської міської ради, затверджене рішенням Громадської ради при виконавчому комітеті Білоцерківської міської ради від 11 травня 2011 р. [112] тощо), проте не знаходить детального урегулювання на рівні закону або підзаконного нормативно-правового акта.

Отже, як проміжний підсумок до викладеного наголосимо на тому, що розглянуте дозволяє додатково підкреслити важливість та необхідність прийняття Закону України «Про участь громадськості в управлінні державними справами» (орієнтовна назва) та проведення докорінної роботи з удосконалення, оновлення і зміни нормативно-правового забезпечення відносин участі в управлінні державними справами як загалом, так і у сфері діяльності органів місцевого самоврядування зокрема.

Водночас вирішенням перерахованих проблем не вичерпуються усі шляхи оптимізації стану адміністративно-правового регулювання окресленого кола відносин. Наприклад, одним із важливих, на нашу думку,

напрямків покращення їх правової регламентації є урахування в майбутньому Законі України «Про участь громадськості в управлінні державними справами» усіх суб'єктів публічно-владних повноважень, що здійснюють управління державними справами, в якому громадськість в силу ст. 38 Конституції України має право брати участь. Іншими словами, необхідним є унормування повного переліку таких суб'єктів, оскільки громадяни мають право знати, у який спосіб та у сфері діяльності яких суб'єктів публічної влади вони можуть реалізувати згадане конституційне право. На цій підставі їх перелік, що складається з органів законодавчої, виконавчої, судової влади і органів місцевого самоврядування, пропонуємо доповнити тими суб'єктами права, про які, на наше здивування, ані в нормативно-правових актах, ані у наукових джерелах, присвячених участі громадян в управлінні державними справами, не згадується. Маємо на увазі, зокрема:

1) органи публічної влади, які мають статус органів державної влади, але не віднесені до жодної з гілок влади, наприклад: Службу безпеки України, Національний банк України, Рахункову палату, Центральну виборчу комісію, Національну комісію, що здійснює регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

2) органи влади АРК, необхідність урахування яких у контексті нашого дослідження ми обґрунтували у п. 1.1 дисертації.

Розглядаючи питання про доповнення переліку суб'єктів управління державними справами названими органами публічної влади, доцільно зауважити і про стан нормативно-правового регулювання участі громадян у сфері їх діяльності в контексті реалізації права на участь в управлінні державними справами. У цьому ракурсі підкреслимо, що реалізація даного права у сфері діяльності зазначених органів публічної влади можлива у тих самих формах, про які ми говорили раніше, а саме:

1) інформування, яке, поряд із названими вище нормативними актами, врегульоване також: ст. 7 Закону України «Про Службу безпеки України» [189], п. 8 ч. 1 ст. 21, п. 11 ч. 2 ст. 25, ч. 2 ст. 36 Закону України «Про

Рахункову палату» [183], ст. 68 Закону України «Про Національний банк України» [173], ст. 4, п. 12 ч. 1 ст. 17, п. 6 ч. 1 ст. 18, п. 3 ч. 1 ст. 19, п. 4 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» [196], п. 17 ч. 1 ст. 17, п. 2 ч. 1 ст. 24 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [175], ч. 3 ст. 4 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [182], ст. 16 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» [133];

2) консультації з громадськістю, передбачені, зокрема, ст. 15, ч. 4 ст. 17, п. 4 ч. 1 ст. 24 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»;

3) участь у слуханнях/засіданнях, що передбачено, наприклад: ч. 1 ст. 25 Закону України «Про Рахункову палату», ст. 4 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», ст.ст. 8, 14 «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», ч. 3 ст. 42 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим»;

4) громадські експертизи та громадські антикорупційні експертизи, які згадуються, зокрема, у ч. 2 ст. 6 Конституції Автономної Республіки Крим [149] або, на кшталт попередньо розглянутих аналогічних відносин, передбачаються положеннями про громадські ради, наприклад: Положенням про Громадську раду при Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, схваленим на засіданні Громадської ради при Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики від 1 серпня 2012 р. [117], Положенням про Громадську раду при Національному банку України, затвердженим постановою Правління Національного банку України від 5 червня 2014 р. № 335 [153] тощо.

Що ж стосується стану урегульованості відносин участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції названих органів публічної влади, то для нього властиві ті самі проблеми і недоліки, на яких

ми неодноразово наголошували раніше – відсутність чітко закріпленого на нормативно-правовому рівні порядку та процедур участі (певно, що за виключенням інформування), механізму контролю та відповідальності за дотримання і забезпечення права на участь в управлінні державними справами тощо.

Водночас зауважимо, що перелік суб'єктів права, яких необхідно включити до системи суб'єктів управління державними справами та враховувати у наукових дослідженнях, не вичерпується розглянутими органами публічної влади. Зокрема, варто нагадати і про функціонування таких суб'єктів публічної адміністрації, які не мають статусу органів публічної влади, проте наділені публічно-владними повноваженнями та здійснюють управління державними справами. Наразі мова йде про публічні фонди (або фонди публічного права [91, с. 165]), наприклад Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. Так, відповідно до чинних нормативно-правових актів:

1) Фонд зобов'язаний здійснювати заходи щодо інформування громадськості про функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, захисту прав та охоронюваних законом інтересів вкладників, підвищення рівня фінансової грамотності населення (п. 13 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [188]). Інформування, як відомо, є пасивною формою участі громадськості в управлінні державними справами. А отже, щонайменше, шляхом інформування громадяни можуть брати участь в управлінні державними справами, здійснюваним Фондом гарантування вкладів фізичних осіб. Порядок такого інформування урегульовано, зокрема, Положенням про порядок інформування громадськості про систему гарантування вкладів фізичних осіб, затвердженим рішенням виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 23 липня 2012 р. № 10 [155];

2) Фонд інформує громадськість про свою діяльність шляхом опублікування інформації на офіційному сайті Фонду, а також шляхом

проведення прес-конференцій, виступів на радіо і телебаченні та в інший спосіб. Із періодичністю, встановленою виконавчою дирекцією Фонду, Фонд проводить оцінювання рівня проінформованості громадськості (ч. 3 ст. 18 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»). Цим положенням, по-перше, встановлюються додаткові вимоги з приводу інформування громадськості; по-друге, називаються й інші форми участі громадян в управлінні державними справами. Наприклад, прес-конференції, як відомо, можна розглядати як одну з форм проведення публічних громадських обговорень. Що ж стосується оцінки рівня проінформованості громадян, то така діяльність Фонду нагадує за своєю сутністю вивчення громадської думки;

3) при Фонді діє Рада громадського моніторингу, яка утворена з метою забезпечення участі громадських організацій у процесі підвищення ефективності процедур виведення неплатоспроможних банків з ринку. Ця Рада є дорадчим органом, який діє на громадських засадах та складається виключно з представників офіційно зареєстрованих громадських організацій неплатоспроможних банків (а отже, її можна сміливо вважати одним з інститутів громадянського суспільства, який бере участь в управлінні державними справами). На підставі аналізу завдань і функцій Ради громадського моніторингу, закріплених у Положенні про Раду громадського моніторингу при Фонді гарантування вкладів фізичних осіб, затвердженому рішенням виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 18 березня 2016 р. № 369 [121], можемо виділити такі форми участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб:

- участь у розробленні нормативно-правових актів, внутрішніх положень та процедур Фонду, які стосуються виведення неплатоспроможних банків з ринку; підготовка пропозицій до проектів нормативно-правових актів з питань забезпечення прав, свобод і законних інтересів вкладників та інших кредиторів, розробником яких є Фонд;

- моніторинг дотримання законодавства, затверджених процедур та правил особами та компаніями, залученими Фондом до процедур виведення банків з ринку, а також працівниками Фонду і неплатоспроможних банків;
- оперативний розгляд та надання пропозицій щодо усунення виявлених представниками громадськості порушень при здійсненні діяльності щодо виведення неплатоспроможних банків з ринку;
- громадська і антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів та інших внутрішніх документів щодо функціонування та розвитку системи гарантування вкладів фізичних осіб [121] тощо.

Проте і в цьому випадку, знов-таки, маємо наголосити на необхідності вдосконалення нормативно-правового забезпечення відносин участі в управлінні державними справами, адже процедури участі громадян у сфері діяльності Фонду урегульовані практично на тому ж рівні, що й у сферах діяльності решти суб'єктів, наділених повноваженнями щодо управління державними справами. Разом з тим досліджене дозволяє підкреслити, що при розробленні Закону України «Про участь громадськості в управлінні державними справами» у його статті (або розділі чи главі), присвяченій суб'єктам управління державними справами, мають бути враховані не лише органи публічної влади, а й інші суб'єкти публічної адміністрації, які наділені публічно-владними повноваженнями та реалізують функцію управління державними справами. У тому числі, мова йде про таких юридичних осіб публічного права, як публічні фонди, прикладом яких виступає Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

Таким чином, підбиваючи підсумки, зазначимо, що загальний стан адміністративно-правового забезпечення відносин участі громадян в управлінні державними справами характеризується численними проблемами та недоліками, включаючи прогалини, суперечності, подвійне регулювання відносин нормативно-правовими актами різної юридичної сили тощо. Не сприяє виправленню ситуації і стан наукових розробок у цій сфері, оскільки, з одного боку, в науково-практичних джерелах допускаються помилки, у

тому числі розглядаються відносини, які не виникають у контексті реалізації права на участь в управлінні державними справами, а з іншого – не враховуються усі сфери реалізації зазначеного права, зокрема мова йде про діяльність органів державної влади, не віднесених до жодної з гілок влади, органів влади АРК та юридичних осіб публічного права (публічних фондів), які відносяться до суб'єктів публічної адміністрації і нарівні з органами державної влади здійснюють управління державними справами в межах, визначених законом. Вирішення окреслених проблем можливе, на нашу думку, лише за допомогою проведення систематизації нормативно-правових актів, прийняття Закону України «Про участь громадськості в управлінні державними справами» (орієнтовна назва) з урахуванням зроблених та обґрунтованих нами зауважень і пропозицій, а також шляхом активізації наукових розроблень у сфері участі громадян в управлінні державними справами, що створить надійне наукове підґрунтя для реформування законодавства з окреслених питань.

Висновки до розділу 2

У науково-практичних джерелах наявний плюралізм наукових підходів до визначення форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, що не сприяє утвердженню однакової практики розуміння способів реалізації даного права та застосування адміністративно-правових норм у цій сфері. Такий стан наукового пізнання у даній галузі обумовлений кількома обставинами, зокрема: 1) відсутністю нормативно-правових актів, які б указували на вичерпний (або хоча б приблизний, але максимально наближений до повного) перелік форм участі громадян в управлінні державними справами у досліджуваній сфері; 2) відсутністю чіткого розуміння сутності права на участь в управлінні державними справами (що воно являє собою та як пов'язане з іншими конституційними правами) і помилковим уявленням про

сутність прямої демократії та демократії участі; 3) наявністю серед науковців думки про те, що більшість форм участі громадян має незначний вплив на законодавчий процес; 4) наявністю у науковій літературі припущення вчених щодо постійного та активного розвитку взаємодії і співробітництва між органами публічної влади та громадськістю, що, як наслідок, унеможлиблює наведення вичерпного переліку форм участі громадян у законодавчій діяльності.

У свою чергу, на підставі вивчення нормативного рівня регулювання участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, стає зрозумілим, що не лише перелік форм, а й загалом регламентація цих відносин здійснена доволі хаотично, і при цьому на рівні законів вони майже не урегульовані. Підзаконні ж нормативно-правові акти у цій сфері практично відсутні, а наявні розпорядження Голови Верховної Ради України не можуть слугувати нормативними регуляторами у контексті адміністративно-правового забезпечення реалізації права на участь в управлінні державними справами, оскільки є адміністративними актами, а не нормативно-правовими. Окреслене слугує додатковим аргументом на користь необхідності вдосконалення чинних нормативно-правових актів в означеній сфері та прийняття Закону України «Про участь громадян та інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами» (одна з орієнтовних назв).

Аналіз та узагальнення нормативних документів з питань участі громадян в управлінні державними справами, у тому числі віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, дозволили виділити два напрямки розуміння інформування: 1) як однієї з обов'язкових стадій у порядку реалізації права на участь в управлінні державними справами (попередня та подальша (за наслідками участі) публікація відповідної інформації на веб-сайтах органів виконавчої влади та у засобах масової інформації для широкого загалу) та як складової процедури участі (безпосереднє надання

певної інформації, матеріалів громадянам, необхідних власне для їх діяльності у контексті участі в управлінні державними справами у тій або іншій формі (наприклад, матеріали, необхідні для проведення експертизи)); 2) як самостійної форми участі, яка регламентується нормативно-правовими актами не у контексті участі громадськості в управлінні державними справами, а окремо від неї, та полягає у додатковому висвітленні інформації, яка може стосуватись будь-яких питань, віднесених до компетенції відповідних органів виконавчої влади. Дана форма має пасивний характер, оскільки у такому разі усі активні дії з приводу поширення, доведення інформації до відома громадськості здійснюють органи публічної (у даному випадку – виконавчої) влади. Громадяни ж лише ознайомлюються з нею та у порядку інформування не здійснюють яких-небудь дій, здатних вплинути на діяльність та/або рішення органів публічної влади. У випадку ж здійснення таких дій (що потягнуть правові наслідки) – вони вже розглядатимуться у межах інших форм участі громадян в управлінні державними справами або у контексті реалізації інших конституційних прав.

На підставі вивчення форм участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, та їх адміністративно-правового забезпечення було виділено особливості таких форм, як діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля, рибоохорони та громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, а саме: по-перше, вони можуть застосовуватись лише у правоохоронній та природоохоронній сферах діяльності органів виконавчої влади відповідно; по-друге, громадяни мають набути специфічний статус для отримання можливості реалізовувати відповідні повноваження у визначених сферах, тобто отримати посаду громадського інспектора або ж утворити відповідне громадське формування.

Інститут участі в управлінні державними справами потребує переосмислення і у сфері діяльності органів судової влади, оскільки переважно у наукових дослідженнях вчені приділяють увагу участі громадян

у процесуальній діяльності органів судової влади, що не відображає усю повноту правової дійсності, та відносять до форм участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади, ті, що до них не мають відноситись, або ж ті, що не регламентовані та не застосовуються в Україні, наприклад: процесуальні дії учасників судового процесу (відводи суддів з ініціативи учасників судового процесу, діяльність захисників, обвинувачів, поручителів, свідків та інших учасників судового процесу, які під час судового провадження не виконують безпосередньої функції з відправлення правосуддя), встановлення відповідальності за порушення суддівської дисципліни, обговорення та обрання кандидатів на посаду судді, громадський контроль за якістю судових рішень, громадську ініціативу у формі звернень тощо.

Загальний стан адміністративно-правового забезпечення відносин участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції інших органів публічної влади, так само характеризується численними проблемами та недоліками, включаючи прогалини, суперечності, подвійне регулювання відносин нормативно-правовими актами різної юридичної сили тощо. Не сприяє виправленню ситуації і стан наукових розробок у цій сфері, оскільки, з одного боку, у науково-практичних джерелах допускаються помилки, у тому числі розглядаються відносини, які не виникають у контексті реалізації права на участь в управлінні державними справами, а з іншого – не враховуються усі сфери реалізації зазначеного права, зокрема мова йде про діяльність органів державної влади, не віднесених до жодної з гілок влади, органів влади АРК та юридичних осіб публічного права (публічних фондів), які належать до суб'єктів публічної адміністрації і нарівні з органами державної влади здійснюють управління державними справами в межах, визначених законом.

ВИСНОВКИ

У дисертації, виконаній на підставі аналізу чинних нормативно-правових актів України та зарубіжних країн, нормативно-правових документів ЄС, законопроектів, практики Конституційного Суду України, інших актів органів судової влади та адміністративних розпоряджень органів публічної влади, вивчення та опрацювання низки наукових праць у різних галузях знань, здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що виявляється у розробленні концепції розуміння сутності права громадян України на участь в управлінні державними справами, встановленні публічно-правової природи відносин з його реалізації та науковому обґрунтуванні шляхів удосконалення їх адміністративно-правового забезпечення. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Встановлено поняття категорії «управління державними справами» як частини управління суспільними справами, здійснення якої відповідно до чинного законодавства належить до компетенції суб'єктів публічної влади. Управління державними справами охарактеризовано як складну правову конструкцію, яка відображає увесь владно-регулюючий вплив на суспільні відносини з боку уповноважених законом суб'єктів публічної влади. При цьому доведено, з точки зору відповідності чинним нормативно-правовим актам та сучасному стану публічного управління у державі, вірність і доцільність системно-структурної концепції розуміння категорії «управління державними справами». Вона найбільш достовірно окреслює правову сутність управління державними справами та характеризує його місце в цілісній системі та механізмі здійснення організованого, регулюючого впливу на життєдіяльність суспільства, тобто усієї суспільно орієнтованої управлінської діяльності у державі, яку слід іменувати за допомогою категорії «управління суспільними справами». Крім того, вона дозволяє

підкреслити, що зміст управління державними справами не можна зводити лише до меж державного або публічного управління, які є лише одними зі складових цієї діяльності, що підтверджується як нормативно-правовими документами, так і аналізом наукової літератури.

Визначено поняття права на участь в управлінні державними справами, що розуміється як правова 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 і контролювати процес реалізації влади органами публічної влади та являє собою додаткову гарантію демократичного ладу в державі. В ході обґрунтування концепції розуміння названого права останнє характеризується як самостійне право, яке є юридичним виразом демократії участі, вужчої за змістом від поняття безпосередньої демократії, та відокремленим від решти прав громадян, присвячених правовим можливостям громадян безпосередньо здійснювати владу. Дане право може реалізовуватись у сфері діяльності органів не лише виконавчої влади, а й судової та законодавчої.

Запропоновано узагальнений підхід до розкриття змісту права на участь в управлінні державними справами на базі загальновизнаної у правовій науці точки зору, відповідно до якої зміст будь-якого суб'єктивного права особи представлений сукупністю належних їй правомочностей, шляхом виділення наступних правових можливостей:

1) праводіяння, які запропоновано розділяти на:

– правомочності, обумовлені існуючими формами демократії участі: можливість брати участь у громадських обговореннях, громадських слуханнях, громадських експертизах, конференціях тощо. Виділення даної групи праводіянь пояснено тим, що кожній нормативно закріпленій формі участі в управлінні державними справами відповідає конкретна правова

можливість до неї звертатись (тобто можливість брати участь у кожному легальному способі);

– правомочності, не прив'язані до форм демократії участі, наприклад: можливість формулювати пропозиції, рекомендації, зауваження під час участі в управлінні державними справами; можливість отримувати інформацію від органів публічної влади, необхідну для реалізації права на участь у визначений спосіб (зокрема, шляхом надсилання запитів) тощо. Вони виражають собою конкретний перелік дій суб'єктів права (тобто що саме вони правомочні вчиняти під час такої участі);

2) правовимагання – можливість вимагати створення усіх необхідних умов для участі в управлінні державними справами у визначений спосіб, отримання інформації, залучення до участі тощо. Правовимагання, по суті, кореспондують з праводіяннями та полягають у можливості суб'єктів права вимагати виконання визначених у нормативно-правових актах обов'язків органами публічної влади з приводу організації та забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами у конкретний спосіб;

3) праводомагання – можливість звертатись до органів публічної влади за захистом порушеного, оскаржуваного або невизнаного права у судовому або позасудовому порядку; можливість вимагати скасування рішень, прийнятих з порушенням їх права на участь в управлінні державними справами (особливо у випадку, коли така участь визначена як обов'язкова) тощо;

4) правокористування може виражатись, наприклад, у можливості урегулювання суспільних відносин (вирішення важливих питань) з урахуванням інтересів суб'єктів цього права шляхом прийняття органами публічної влади відповідних рішень, якими буде задоволено такі інтереси. Інакше кажучи, правокористування пов'язане з кінцевим результатом діяльності органів публічної влади та полягає у сприятливих юридичних наслідках для суб'єктів права завдяки їх участі у такій діяльності.

З'ясовано, що засади нормативного забезпечення реалізації права

громадян України на участь в управлінні державними справами становить система нормативно-правових актів, структуру якої сформовано із застосуванням декількох класифікаційних критеріїв (характеру, юридичної сили та сфери застосування) та у межах якої виділено: 1) нормативно-правові акти загального характеру, які закладають засади для регламентації усіх суспільних відносин у державі; 2) нормативно-правові акти спеціального характеру, присвячені регулюванню окремих сфер життєдіяльності суспільства або ж безпосередньо участі громадян в управлінні державними справами: а) які містять загальні положення про участь громадськості в управлінні державними справами, незалежно від сфер життєдіяльності суспільства, щодо яких здійснюється управління; б) присвячені регулюванню окремих сфер життєдіяльності суспільства, в управлінні якими бере участь громадськість (охорона довкілля, містобудування, військова сфера, запобігання і протидія корупції тощо).

Встановлено, що для сучасного стану адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, є характерним недостатній рівень нормативно-правової регламентації цих відносин, що виражається у відсутності нормативно-правових актів підзаконного рівня, присвячених участі загалом та окремим формам участі зокрема, порядку та процедурам її реалізації, та наявності численних прогалин та недоліків у законах України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України» та «Про звернення громадян», а саме: 1) стислість викладу порядку та окремих процедурних аспектів участі громадян; 2) урахування та унормування лише окремих форм участі в управлінні державними справами, тоді як більшість (розглянутих раніше) не згадується; 3) регулювання одних і тих самих правовідносин різними нормативно-правовими актами; 4) відсутність чіткого порядку розгляду електронних петицій у Верховній Раді України, на який містить посилення Закон України «Про звернення громадян»; 5) відсутність правових

норм, які б формували повноцінний механізм участі громадян, наприклад положень, якими б мали встановлюватись:

- чіткий перелік прав та обов'язків громадськості під час участі у засіданнях комітетів Верховної Ради України, парламентських слуханнях та слуханнях у комітетах Верховної Ради України, під час проведення експертиз законопроектів тощо;

- порядок такої участі, зокрема: які дії можуть вчиняти запрошені громадяни; у якому порядку; чи мають право вони виступати або задавати питання, надавати пропозиції/робити зауваження під участі у слуханнях чи засіданнях; яким чином вони мають та чи мають давати згоду на участь загалом, виступ або надання пропозицій тощо;

- повний перелік прав та обов'язків органів законодавчої влади щодо залучення громадян до участі у їх діяльності (у названих актах згадується обмежене число таких прав та обов'язків);

- права та обов'язки органів законодавчої влади щодо забезпечення участі громадян;

- правові наслідки участі громадян у всіх передбачених формах;

- способи та порядок вивчення громадської думки;

- порядок реалізації права на участь в управлінні державними справами у решті форм та, власне, перелік таких форм;

- контроль за виконанням обов'язків органів законодавчої влади щодо залучення громадян, за забезпеченням реалізації громадянами права на участь в управлінні державними справами у визначений спосіб, за врахуванням пропозицій, рекомендацій, зауважень громадськості;

- правові наслідки порушення порядку залучення громадян до участі, обов'язку щодо врахування їх пропозицій, думки тощо.

Доведено, що стан адміністративно-правового забезпечення реалізації права на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, характеризується численними проблемами, недоліками та прогалинами, серед яких наступні:

1) в частині регулювання громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: здебільшого детально регламентовані лише дії органів виконавчої влади та встановлені вимоги щодо окремих документів: запитів, наказів (розпоряджень), експертних пропозицій; відсутні чіткі вимоги щодо оформлення повідомлення про відмову у проведенні експертизи; відсутні вимоги щодо форми та змісту письмової відповіді ініціатору громадської експертизи про результати розгляду експертних пропозицій та заходи для їх реалізації; відсутні будь-які положення, які б встановлювали механізм контролю за діями органів виконавчої влади з приводу забезпечення та сприяння проведенню експертизи, за врахуванням експертних пропозицій; громадську раду, повноважну щодо здійснення такого контролю, не уповноважено притягати до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог нормативних актів у цій сфері, як і не встановлено, які заходи може застосовувати громадська рада у випадку порушення таких вимог, тощо;

2) щодо громадської антидискримінаційної експертизи: як самостійна форма участі вона, фактично, не існує, оскільки як така передбачена лише у назві постанови Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61, положеннями якої встановлено, що вона проводиться в рамках публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів, проте не визначено, яких саме форм публічних громадських обговорень;

3) у сфері громадської антикорупційної експертизи та залучення громадян до антикорупційних експертиз, які здійснюються органами виконавчої влади, громадської екологічної експертизи, діяльності громадських інспекторів з охорони довкілля та рибоохорони: або ж загалом відсутнє нормативне закріплення порядку і процедур участі громадян у такі способи, їх права та обов'язки тощо або ж наявні у нормативних актах положення викладені доволі стисло та стосуються незначної кількості аспектів реалізації відповідного права громадян на участь;

4) з питання консультацій з громадськістю: відсутність єдиних стандартів та вимог щодо проведення громадських обговорень, включаючи

громадські слухання, та інших форм консультацій з громадськістю, які були б розміщені в межах одного нормативно-правового акта; регламентація консультацій з громадськістю низкою нормативно-правових актів, якими регулюються однорідні відносини, але які неоднаково регламентують процедуру діяльності органів публічної влади та громадськості, що має один зміст та значення; різна практика розуміння, тлумачення та застосування правових норм до однорідних, однотипних суспільних відносин; відсутність нормативного закріплення механізму контролю за дотриманням, забезпеченням реалізації права на участь в управлінні державними справами та врахуванням результатів такої участі, правових наслідків порушення вимог щодо участі тощо.

Показано, що стан адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів судової влади, є недосконалим та неповноцінним через наявність значних прогалин та недоліків у нормативно-правових актах України, серед яких, зокрема, названо наступні:

- відомості про відповідальних за інформування осіб містяться в актах голів органів судової влади, в Законі ж «Про судоустрій і статус суддів» відсутні будь-які посилання на них або згадки про способи, порядок, специфіку, відповідальність за належне інформування, яке здійснюється спеціальними суб'єктами при органах судової влади; що ж стосується Закону України «Про доступ до публічної інформації», то він встановлює лише відповідальність та можливість оскарження дій/бездіяльності розпорядників інформації, яка є одним із видів інформаційної діяльності органів судової влади;

- відсутність нормативних положень про порядок і процедури проведення громадських експертиз та громадських антикорупційних експертиз, консультацій з громадськістю, запрошення/залучення та участі запрошених/залучених осіб у засіданнях Пленуму Верховного Суду України, діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, зборах суддів;

– відсутність нормативно закріпленого обов'язку щодо включення та врахування результатів незалежного оцінювання роботи суддів, яке здійснюється громадськими об'єднаннями у відкритих судових засіданнях, а також нормативних положень, якими б установлювались вимоги щодо відповіді громадянам про врахування або неврахування результатів оцінювання за наявності відповідних підстав; перевірки неупередженості та обґрунтованості оцінки судді, обґрунтованості зауважень до судді та його дій; відповідальності за надання недостовірних відомостей, розміщених в анкеті, тощо;

– неурегульованість на нормативно-правовому рівні питань обов'язковості врахування Верховним Судом України висновків, підготовлених Науково-консультативною радою, строків надання наукових висновків та інших процедурних аспектів участі за цією формою, важливість унормування яких впливає на оперативність, своєчасність, а також законність здійснення Верховним Судом України своєї діяльності, яка потребує та залежить від наукового забезпечення, тощо.

Встановлено, що стан адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції інших органів публічної влади, також перебуває на недостатньому рівні, що проявляється у наступних проблемах регламентації окреслених відносин:

– у сфері діяльності органів місцевого самоврядування: урегульовані численними нормативно-правовими актами різної юридичної сили: законами, нормативними актами органів виконавчої влади, рішеннями органів місцевого самоврядування, включаючи регламенти і статuti; внаслідок все ще невирішеної проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування дані органи приймають нормативно-правові акти з одних і тих самих питань, що призводить до подвійного урегулювання однотипних суспільних відносин різними органами публічної влади (особливо це стосується консультацій з

громадськістю загалом та у формі громадських слухань зокрема); положення вказаних актів суперечать одне одному, наприклад щодо встановлення компетентних суб'єктів публічної влади стосовно нормативного регулювання та забезпечення відносин участі; відсутність чіткого унормування порядку і процедур участі громадян, зокрема у формах громадських експертиз та громадських антикорупційних експертиз, порядку проведення громадського контролю за врахуванням органом місцевого самоврядування пропозицій та зауважень громадськості тощо;

– у сфері діяльності органів влади АРК, органів державної влади, не віднесених до жодної з гілок влади, та публічних фондів – відсутність чітко закріплених на нормативно-правовому рівні порядку та процедур участі (за виключенням інформування), механізму контролю та відповідальності за дотримання і забезпечення права на участь в управлінні державними справами тощо.

Сформульовано пропозиції та рекомендації стосовно вдосконалення адміністративно-правового забезпечення відносин з реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, які полягають в обґрунтуванні вирішення окреслених вище проблем та недоліків шляхом: проведення систематизації нормативно-правових актів; прийняття Закону України «Про участь громадськості в управлінні державними справами» (орієнтовна назва) з урахуванням зроблених та обґрунтованих у дисертації зауважень і пропозицій; внесення відповідних змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів та прийняття нових, зокрема підзаконного рівня; активізації наукових розроблень у сфері участі громадян в управлінні державними справами, що створить надійне наукове підґрунтя для реформування законодавства з окреслених питань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдулаев М. И. Теория государства и права : учебник [для высш. учеб. заведений] / М. И. Абдулаев. – М. : Финан. контроль, 2004. – 410 с.
2. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях : матеріали до курсу № 7 : Базове навчання кандидатів на участь у мережі / І. Абрам'юк ; Всеукр. мережа фахівців та практиків з регіон. і місц. розвитку. – К., 2014. – 50 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf
3. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
4. Актуальні проблеми конституційного права України : навч. посіб. / [В. В. Букач, О. Г. Колб, Т. О. Кулик, Л. А. Лазаренко та ін.] ; за заг. ред. А. Ю. Олійника. – К. : Вид. дім «Скіф», 2012. – 552 с.
5. Алексеева А. О. Поняття, сутність і форми участі народу у здійсненні правосуддя / А. О. Алексеева // Вісник Академії адвокатури України. – 2014. – Т. 11. № 2. – С. 6–11.
6. Алюшина Н. О. Забезпечення ефективної взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю : навч.-метод. матеріали / Н. О. Алюшина, Н. Б. Ларіна, О. Р. Антонова ; упоряд. А. В. Ковальчук. – К. : НАДУ, 2013. – 76 с.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://refdb.ru/look/1245258-pall.html>.
8. Афонін Е. А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2006. – 160 с.

9. Батычко В. Т. Административное право : конспект лекций / В. Т. Батычко. – Таганрог : ТТИ ЮФУ, 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.aup.ru/books/m228/7_2.htm.

10. Бусол Е. Народная законодательная инициатива «народное вето» – разновидность отклоняющего референдума / Е. Бусол // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності : бюлетень інформац.-аналіт. матеріалів : дод. до журн. «Україна: події, фати, коментарі». – 2013. – № 9 (18). – С. 6–14.

11. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

12. Васильєва О. І Запровадження механізмів демократії участі / О. І. Васильєва // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. Т. 2 ; за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – С. 21–23.

13. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16.04.2000 року», поданого народними депутатами України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 11 лип. 2000 р. № 2-в/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-00>.

14. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)» вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 14 берез. 2001 р. № 1-в/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-01?test=NOaMfL2dtr58Qs86ZieLivs4HI41ws80msh8Ie6>.

15. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 25 берез. 1999 р. № 1-в/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-99?test=NOaMfL2dtr58Qs86ZieLivs4HI41ws80msh8Ie6>.

16. Вільгушинський М. Й. Зміст та форми взаємодії судів загальної юрисдикції з громадськістю / М. Й. Вільгушинський // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 8. – С. 73–84.

17. Вільгушинський М. Й. Суди загальної юрисдикції у системі взаємовідносин із суб'єктами владних повноважень та громадськістю : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій ; прокуратура та адвокатура» ; 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. Й. Вільгушинський. – О., 2013. – 32 с.

18. Влада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://histua.com/slovník/v/vlada>.

19. Габдуалиев М. Т. Конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительный анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / М. Т. Габдуалиев. – Саратов, 2006. – 22 с.

20. Гарькавченко О. Ю. Организационно-правовые формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / О. Ю. Гарькавченко. – М., 2015. – 184 с.

21. Гвазава Н. Г. Роль держави у формуванні місцевих бюджетів / Н. Г. Гвазава // Державне будівництво. – 2011. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/4/04.pdf>.

22. Гетьман Є. А. Виконавча влада та державне управління: співвідношення понять / Є. А. Гетьман // Проблеми законності. – 2013. – Вип. 122. – С. 24–30.
23. Гетьман Є. Поняття «державна влада» та її співвідношення з виконавчою владою / Є. Гетьман // Публічне право. – 2012. – № 4 (8). – С. 70–76.
24. Гирик М. А. Механізми участі громадян у здійсненні державного управління та шляхи їх оптимізації: питання теорії та практики / М. А. Гирик // Економіка та держава. – 2014. – № 4. – С. 140–142.
25. Гладій С. В. Суспільство як суб'єкт легітимації судової влади / С. В. Гладій // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – Вип. 74. – С. 303–309.
26. Гончаров А. А. Реализация принципа народовластия в организации и деятельности судебной власти России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. А. Гончаров. – Белгород, 2008. – 23 с.
27. Гонюкова Л. В. Основні напрями співпраці влади та громади і необхідні для цього умови / Л. В. Гонюкова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=819>.
28. Городовенко В. В. Проблеми незалежності судової влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В. В. Городовенко. – Х., 2006. – 21 с.
29. Грабильніков 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» / А. В. Грабильніков. – К., 2006. – 21 с.
30. Грабильніков А. В. Право громадян України брати участь в управлінні державними справами чи у здійсненні влади / А. В. Грабильніков // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2013. – Вип. 4. – С. 16–

21.

31. Григорян В. Г. Форма государства: понятие и виды / В. Г. Григорян // Вопросы совершенствования системы государственного управления в современной России : межвуз. сб. науч. статей / под. общ. ред. Л. В. Фотиной. – М.-Берлин : Директ-медиа, 2015. – С. 159–168.

32. Гриценко І. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: питання теорії та практики / І. В. Гриценко // Від громадянського суспільства – до правової держави : тези VII міжнар. наук. Internet-конф. студ. та молодих вчених (27.04.2012). – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2012. – С.135–138 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=8C25CA10DBBF006B6D151BFD25459DBD?doi=10.1.1.472.7017&rep=rep1&type=pdf>.

33. Громадські ради в Україні : довідник / упоряд. М. Лациба. – К. :Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. – 232 с.

34. Даниляк О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні : аналіт. записка / О. Даниляк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1027/>.

35. Даниляк О. О. Проблеми модернізації конституційних форм безпосереднього народовладдя в Україні / О. О. Даниляк, В. С. Караваєв // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 30–34.

36. Дахова І. І. Участь громадян в управлінні державними справами: питання теорії та практики / І. І. Дахова // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 102–109.

37. Декларація відкритості парламенту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oporaua.org/library/3687-deklaracija-vidkrytosti-parlamentu>.

38. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та

адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.

39. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 18 берез. 2015 р. № 383/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15/para7#n7>.

40. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

41. Диспозиція і санкція кримінально-правової норми // Короткий курс лекцій з дисципліни «Кримінальне право» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://studme.com.ua/200802155676/pravo/dispozitsiya_sanktsiya_ugolovno-pravovoy_normy.htm.

42. Дрешпак В. М. Забезпечення діалогу органів публічної влади з територіальною громадою: теоретичні та прикладні аспекти / В. М. Дрешпак, Н. А. Липовська // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 5-6 (19-20). – С. 57–65.

43. Друцул Т. І. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. І. Друцул. – Ірпінь, 2015. – 255 с.

44. Євгенєва А. М. Форми участі громадськості у процесі законотворення, їх система та класифікація / А. М. Євгенєва // Наукові записки. – 2006. – Т. 53 «Юридичні науки». – С. 29–31.

45. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

46. Зайцев М. С. Конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; конституционный судебный процесс ; муниципальное право» / М. С. Зайцев. – Волгоград, 2014. – 244 с.
47. Законотворчість: Участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу / Д. С. Базілевич, Е. Валентайн, І. М. Вінокуров та ін. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2013. – 232 с.
48. Ивин А. А. Логика : учеб. пособие для студ. вузов / А. А. Ивин. – М. : Оникс : Мир и образование, 2008. – 336 с.
49. Исаев Б. А. Современная российская политика : учеб. пособие [для бакалавров] / Б. А. Исаев, Н. А. Баранов. – СПб. : Питер, 2012. – 448 с.
50. Каблак П. І. Взаємовідносини судової влади та громадськості (правові і організаційні аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій ; прокуратура та адвокатура» / П. І. Каблак. – Львів, 2015. – 211 с.
51. Каблак П. І. Судова влада та громадськість: проблеми вироблення взаємодії / П. І. Каблак // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2013. – Вип. 11. – С. 215–218.
52. Каблак П. І. Участь громадян у здійсненні правосуддя як форма взаємодії судової влади та громадськості / П. І. Каблак // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 1. – С. 331–334.
53. Каблак П. Сутність та значення громадського контролю судової влади / П. Каблак // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2014. – № 5. – С. 62–67.
54. Камінська Н. В. Забезпечення права людини на участь в управлінні державними і суспільними справами: міжнародно-правові стандарти і національні реалії / Н. В. Камінська // Проблеми та стандарти дотримання захисту прав людини в Україні : матеріали III Всеукр. наук.-теорет. конф. (29 листоп. 2012). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. – С. 15–16.

55. Когут І. Організація публічного врядування у Львові в радянську добу / І. Когут // Демократичне врядування. – 2008. – Вип. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Kogut.pdf.
56. Кодекс адміністративного судочинства України : 6 лип. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
57. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 1 жовтня 2009 р. // Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / [А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко та ін.] ; під ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – С. 80–95.
58. Кодзокова Л. А. Понятие управления как сферы применения норм административного права / Л. А. Кодзокова // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 20 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2015/20/law/kodzokova.pdf.
59. Кожина А. В. Перспективи розвитку механізмів громадської участі на місцевому рівні / А. В. Кожина // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=858>.
60. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/252/%CA/18560#chapter>.
61. Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) : від 25 черв. 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
62. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : від 31 жовт. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49.

63. Конвенція Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, прийнята у м. Страсбург від 5 лют. 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

64. Кондратьев С. А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» / С. А. Кондратьев. – М., 1999. – 21 с.

65. Кондратьев С. А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» / С. А. Кондратьев. – М., 1999 ; М. : РГБ, 2003. – 148 с.

66. Конституция Автономной Республики Крым // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1999. – № 5-6. – Ст. 43.

67. Конституция Литовской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=115>.

68. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 окт. 1977 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1977.htm#7>.

69. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декаб. 1936 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/.

70. Конституция Польши [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=112>.

71. Конституция Португалии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=141&page=2>.
72. Конституция Словацкой Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=110>.
73. Конституція (Основний Закон) Української Соціалістичної Республіки, прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квіт. 1978 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19910830>.
74. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
75. Конституція України : за станом на 1 січ. 2006 р. – Х. : ПП «ІГВІНІ», 2006. – 64 с.
76. Костенюк І. Радянська модель самоврядування як чинник впливу на сучасні самоврядні практики на пострадянському просторі / І. Костенюк // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 4 (12). – С. 168–171.
77. Кравчук В. Громадський контроль у функціонуванні судової влади / В. Кравчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 3 (45). – С. 53–60.
78. Кренцова Т. Ф. Суд присяжных как форма реализации права граждан на участие в отправлении правосудия / Т. Ф. Кренцова // Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России : материалы междунар. Конституционного Форума (10 дек. 2010, г. Саратов). – Вып. 2 : сб. науч. статей. – Саратов : Саратов. источник, 2010. – С. 164–169.
79. Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13 квітня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.
80. Кузовлева И. Ю. Государственное управление в период кризиса в РФ / И. Ю. Кузовлева // ИнОБО – ученые записки [Электронный ресурс]. –

Режим доступа : http://www.obe.ru/journal/new_stat/kuzovleva.pdf.

81. Лаврінець О. Я. Пасивні конструкції з дієсловами на –ся в сучасній українській науковій мові: питання нормативності / О. Я. Лаврінець // Наукові записки НДУ ім. М. Гоголя. Серія «Філологічні науки». – 2013. – Кн. 2. – С. 90–97.

82. Липчанская М. А. Конституционная категория «управление делами государства»: проблема определения и содержания / М. А. Липчанская // Известия Саратовского университета. Серия «Экономика. Управление. Право». – 2010. – Т. 10. Вып. 2. – С. 66–71.

83. Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / М. А. Липчанская ; науч. конс. Г. Н. Комкова. – Саратов, 2012. – 58 с.

84. Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: традиционные формы и современные тенденции / М. А. Липчанская // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 1 (31). – С. 124–133.

85. Литвинов О. Право на участь в управлінні державними справами в умовах республіканської форми правління / О. Литвинов // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 35–41.

86. Літовченко В. Б. Адаптація категорії «Publicadministration» у доктрині українського адміністративного права / В. Б. Літовченко // Вісник АМСУ. Серія «Право». – 2013. – № 2 (11). – С. 171–174.

87. Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика : учеб. пособие / В. В. Лобанов. – СПб. : Питер, 2004. – 448 с.

88. Мартинюк Р. С. Конституційний процес та поділ влади в Україні в період з 16 липня 1990 р. по 28 червня 1996 р. / Р. С. Мартинюк // Національний університет «Острозька академія». Наукові записки (Серія «Історичні науки»). – 2004. – Вип. 4. – С. 347–362 [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : <http://www.oa.edu.ua/doc/polit/martunyuk/2004/konst.doc>.

89. Матузов Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2004. – 245 с. [Электронный ресурс].

– Режим доступа : http://pravo-olymp.ru/wp-content/uploads/2013/04/TGP_Matuzov_Malko.pdf.

90. Мельник Р. С. Громадянське суспільство та держава в контексті адміністративного права / Р. С. Мельник // Право України. – 2013. – № 8. – С. 227–233.

91. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. Р. С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

92. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

93. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрямки модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

94. Морозова Л. А. Понятие и содержание функций государства / Л. А. Морозова // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98–108 [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<https://tigp.wordpress.com/2010/03/03/%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81/>.

95. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – [4-е изд.]. – М. : 2010. – 384 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

http://www.msmsu.ru/userdata/manual/doc/kaf/sud_med/%D0%A2%D0%B5%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%8F%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%20%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0.pdf.

96. Московець В. І. Форми участі громадськості в забезпеченні громадського порядку / В. І. Московець // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 553–558.

97. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами / С. В. Злобін, С. О. Майданевич, Н. В. Окша, Д. В. Войтенко ; за заг. ред. Н. К. Дніпренко. – Вінниця : Консоль, 2006. – 64 с.

98. Новий тлумачний словник української мови : Т. 2 «Ж–ОБД» / укл. В. Яременко, О. Сліпущко. – К. : Видавництво «Аконіт», 1999. – 912 с.

99. Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін. ; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань. – Х. : Право, 2013. – 752 с.

100. Обговорено результати опитування громадської думки в рамках Всеукраїнської акції «Зміцнення довіри громадян до суду». – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/135074/>.

101. Ивин А. А. Логика : учебник для гуманитарных факультетов / А. А. Ивин. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 2002. – 239 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.psylib.org.ua/books/ivina01/txt04.htm#3>.

102. Опитування відвідувачів щодо якості функціонування Вінницького апеляційного адміністративного суду. – 27 черв. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vaas.gov.ua/visitor/gromadska-prijmalnya/opituvannya-vidviduvachiv-shhodo-yakosti-funkcionuvannya-vinnickogo-apelyacijnogo-administrativnogo-sudu/>.

103. Патерило І. В. До розуміння сутності та змісту категорії

«публічна адміністрація» / І. В. Патерило // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 9-1. – С. 83–85.

104. Переглянута Європейська хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях, прийнята на 10-й сесії Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи від 21 трав. 2003 р. // Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / [А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко та ін.] ; під ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – С. 113–127.

105. Петрович Л. І. Уживання активних та пасивних форм дієслів в українській фаховій мові / Л. І. Петрович // Гуманітарний вісник НУК. – 2013. – Вип. 6. – С. 110–111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eir.nuos.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/1508/Petrovich.pdf?sequence=1>.

106. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління / В. П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10–14.

107. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січ. 2013 р. № 61 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF>.

108. Підбито підсумки анонімного письмового опитування відвідувачів суду / Господарський суд Миколаївської області. – 15 трав. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mk.arbitr.gov.ua/sud5016/174260/>.

109. Пінчук С. А. Безпосередня участь громадян у місцевому самоврядуванні: вітчизняна практика і перспективи : монографія / С. А. Пінчук. – Острог : ІГСУ, Вид-во Нац. ун-ту Остроз. акад., 2012. – 176 с.

110. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2 / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за ред. В. Ф.

Погорілка. – К. : Юрид. думка, 2006. – 800 с.

111. Положення про громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель, з охорони довкілля Тарасівської сільської ради : рішення Тарасівської сільської ради від 21 жовт. 2011 р. № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tarasivka.org.ua/ru/rada/sklad-radi/deputatska-grupa/robo-ta-deputatskoji-grupi/polozhennya-pro-gromadskikh-inspektoriv-z-kontrolyu-za-vikoristannyam-zemelnikh-resursiv-ta-okhoroni-dovkillya>.

112. Положення про Громадську раду при виконавчому комітеті Білоцерківської міської ради : рішення Громадської ради при виконавчому комітеті Білоцерківської міської ради від 11 трав. 2011 р., протокол № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bc-rada.gov.ua/node/2174>.

113. Положення про громадську раду при виконавчому комітеті Фастівської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fastiv-rada.gov.ua/node/859>.

114. Положення про громадську раду при Державній судовій адміністрації України, затверджене Головою громадської ради при Державній судовій адміністрації України від 21 лип. 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsa.court.gov.ua/dsa/212323243445/12-1312-123-11/>.

115. Положення «Про Громадську Раду при Комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики» : протокол № 14, від 18 берез. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://komsvobslova.rada.gov.ua/news/gromada/polog/72687.html>.

116. Положення про Громадську раду при Міністерстві інфраструктури України : рішення Громадської ради при Міністерстві інфраструктури України від 22 черв. 2011 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mtu.gov.ua/news/96.html>.

117. Положення про Громадську раду при Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, схвалене на засіданні

Громадської ради при Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики від 1 серп. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www3.nerc.gov.ua/?id=5248>.

118. Положення про громадську раду при Раді суддів України, затверджене рішенням Ради суддів України від 5 лют. 2015 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://court.gov.ua/userfiles/polozennj\(5\).pdf](https://court.gov.ua/userfiles/polozennj(5).pdf).

119. Положення про Прес-центр Іллічівського міського суду Одеської області (на правах відділу), затверджене наказом Голови Іллічівського міського суду Одеської області від 6 лют. 2015 р. № 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://il.od.court.gov.ua/userfiles/polImc\(1\).pdf](http://il.od.court.gov.ua/userfiles/polImc(1).pdf).

120. Положення про Прес-центр судової влади (на правах відділу), погоджене рішенням Ради суддів України від 5 черв. 2015 р. № 61 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rsu.gov.ua/uploads/resheniya/dodatok_do_r61.pdf.

121. Положення про Раду громадського моніторингу при Фонді гарантування вкладів фізичних осіб, затверджене рішенням виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 18 берез. 2016 р. № 369 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fg.gov.ua/rada-hromadskoho-monitorynhu>.

122. Понятие государственного управления и его признаки [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://studopedia.org/8-119123.html>.

123. Поняття влади. Органи державної влади РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://poradu.pp.ua/nauka/17542-vlada-ce-ponyattya-vladi-organi-derzhavnoyi-vladi-rf.html>.

124. Попова І. М. Організаційно-правові механізми забезпечення партисипативної демократії (демократії участі) у системі місцевого самоврядування / І. М. Попова // Теорія і практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2016_1/20.pdf.

125. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) [та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
126. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / [А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко, В. В. Толкованов] ; під ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 200 с.
127. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» (щодо звернення громадян з електронною пропозицією законопроекту через офіційний веб-сайт Президента України)» : від 16 верес. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56486.
128. Права человека : учебник / [Т. А. Васильева, В. А. Карташкин, Н. С. Колесова и др.] ; отв. ред. Е. А. Лукашева. – [2-е изд., перераб.]. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 560 с.
129. Правознавство : підручник / за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 752 с.
130. Про Автономну Республіку Крим : закон України від 17 берез. 1995 р. № 95/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 11. – Ст. 69.
131. Про адміністративні послуги : закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
132. Про архітектурну діяльність : закон України від 20 трав. 1999 р. № 687-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.
133. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : закон України від 10 лют. 1998 р. № 90/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 29. – Ст. 191.
134. Про врахування громадських інтересів та захист прав громадян при проведенні містобудівної діяльності в місті Києві : рішення Київської міської ради від 16 черв. 2005 р. № 439/3015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kreschatic.kiev.ua/ua/3562/doc/12251.html>.

135. Про всеукраїнський референдум : закон України від 6 листоп. 2012 р. № 5475-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 44-45. – Ст. 634.

136. Про громадські об'єднання : закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

137. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : закон України від 16 черв. 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

138. Про державно-приватне партнерство: закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

139. Про Державну прикордонну службу України : закон України від 3 квіт. 2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

140. Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів та Апарату Верховної Ради України : розпорядження Голови Верховної Ради України від 5 лют. 2016 р. № 47 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/47/16-%D1%80%D0%B3>.

141. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939- VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

142. Про доступ до судових рішень : закон України від 22 груд. 2005 р. № 3262-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.

143. Про екологічну експертизу : закон України від 9 лют. 1995 р. № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

144. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : закон України від 15 квіт. 2014 р. № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26. – Ст. 892.

145. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

146. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : закон СРСР від 9 квіт. 1990 р. № 1417-I [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>.

147. Про запобігання корупції : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

148. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

149. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : закон України від 23 груд. 1998 р. № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5-6. – Ст. 43.

150. Про затвердження Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки : постанова Надзвичайного XIV Українського З'їзду Рад від 30 січ. 1937 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>.

151. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 27 лют. 2002 р. № 88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>.

152. Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 24 лют. 2012 р. № 83 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0401-12>.

153. Про затвердження Положення про Громадську раду при Національному банку України : постанова Правління Національного банку

України від 5 черв. 2014 р. № 335 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0335500-14/paran12#n12>.

154. Про затвердження Положення про Науково-консультативну раду при Верховному Суді України : постанова Пленуму Верховного Суду України від 16 верес. 2011 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-11>.

155. Про затвердження Положення про порядок інформування громадськості про систему гарантування вкладів фізичних осіб : рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 23 лип. 2012 р. № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1370-12>.

156. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 груд. 2003 р. № 168 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04>.

157. Про затвердження Порядку делегування повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаєва з управління об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення : рішення Миколаївської міської ради від 11 верес. 2007 р. № 17/52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://mkrada.gov.ua/documents/934.html>.

158. Про затвердження Порядку делегування повноважень саморегулювним організаціям у сфері архітектурної діяльності : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13 жовт. 2014 р. № 282 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1369-14>.

159. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля : постанова Кабінету Міністрів України від 29 черв. 2011 р. № 771 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-%D0%BF>.

160. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 1998 р. № 1122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/ru/1122-98-%D0%BF>.

161. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів від час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 555 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF>.

162. Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 6 листоп. 2011 р. № 290 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1468-11>.

163. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 28 лют. 2002 р. № 228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF>.

164. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.

165. Про затвердження примірного договору щодо делегування повноважень на виконання природоохоронного заходу : наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 10 лип. 2014 р. № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.menr.gov.ua/index.php/normakty/60-9/acts/2891-nakaz-vid-10-07-2014-215-pro-zatverdzhennia-prymirnoho-dohovoru-shchodo-delehuvannia-povnovazhen-na-vykonannia-prirodookhoronnoho-zakhodu.

166. Про звернення громадян : закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-Вр // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
167. Про інформацію : закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
168. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
169. Про комітети Верховної Ради України : закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
170. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
171. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
172. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : закон Української РСР від 7 груд. 1990 р. № 533-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
173. Про Національний банк України : закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
174. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовт. 2011 р. № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.
175. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : закон України від 22 верес. 2016 р. № 1540-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1540-19>.
176. Про Національну поліцію : закон України від 2 лип. 2015 р. №

580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

177. Про нотаріат : закон України від 2 верес. 1993 р. № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.

178. Про органи самоорганізації населення : закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

179. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

180. Про Порядок громадського обговорення містобудівної документації в м. Києві : рішення Київської міської ради від 16 черв. 2005 р. № 438/3014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/uk/content/rishennya-no4383014-vid-16062005r-pro-poryadok-gromadskogo-obgovorennya-mistobudivnoyi>.

181. Про Порядок роботи із зверненнями громадян в Апараті Верховної Ради України : розпорядження Голови Верховної Ради України від 11 лип. 2016 р. № 273 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/273/16-%D1%80%D0%B3>.

182. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : закон України від 16 черв. 2011 р. № 3530-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 2-3. – Ст. 3.

183. Про Рахункову палату : закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 36. – Ст. 360.

184. Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 лип. 2016 р. № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1184-16>.

185. Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-

15, 16-17. – Ст. 133.

186. Про Регламент Київської міської ради : рішення Київської міської ради від 7 лип. 2016 р. № 579/579 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kyuiv rady>.

187. Про регулювання містобудівної діяльності : закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

188. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : закон України від 23 лют. 2012 р. № 4452-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 50. – Ст. 564.

189. Про Службу безпеки України : закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

190. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

191. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

192. Про судоустрій і статус суддів : закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 31. – Ст. 545.

193. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

194. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : закон України від 22 черв. 2000 р. № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

195. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №

38. – Ст. 385.

196. Про Центральну виборчу комісію : закон України від 30 черв. 2004 р. № 1932-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.

197. Проект Закону про лобіювання : від 5 жовт. 2016 р. № 5144-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191.

198. Проект Закону про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : від 1 лют. 2008 р. № 1472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31553.

199. Проект Закону про регулювання лобістської діяльності в Україні : від 20 жовт. 2010 р. № 7269 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7269&skl=7.

200. Проект Закону України «Про громадський контроль» : від 13 трав. 2015 р. № 2737-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101.

201. Проект Закону України «Про громадські слухання» : від 6 лип. 2015 р. № 2295а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55905.

202. Рачинська М. П. Підвищення ефективності взаємодії місцевої влади і громадськості / М. П. Рачинська // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. Т. 2 / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – С. 176–178.

203. Регламент Громадської ради доброчесності, схвалений рішенням Громадської ради доброчесності від 23 листоп. 2016 р. № 1/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkksu.gov.ua/userfiles/reglamentgrd.PDF>.

204. Регламент Громадської ради при Державній інспекції України з питань праці : рішення Громадської ради при Державній інспекції України з питань праці від 20 берез. 2013 р. № 1-гр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dpu.gov.ua/Lists/Regulation/DispForm.aspx?ID=3>.

205. Регламент Громадської ради при Національному банку України : рішення Громадської ради при Національному банку України від 3 верес. 2014 р. № 3-е [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/vr3-e500-14>.

206. Рекомендації щодо комунікаційної діяльності адміністративних судів, затверджені Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 11 груд. 2014 р. № 81 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/samovr/rada/rekomendacii_komunikacii/.

207. Рекомендація № 139 (2003) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Неурядові організації та регіональна демократія» // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні. – 2006. – № 12. – С. 47–48.

208. Рекомендація № 113 (2002) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)» // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні. – 2006. – № 12. – С. 33–37.

209. Рекомендація 182 (2005) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах» // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні. – 2006. – № 12. – С. 85–87.

210. Рекомендація Рес (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», ухвалена Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 груд. 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739.

211. Римаренко Ю. І. Приватне життя і поліція. Концептуальні

підходи, теорія та практика / Ю. І. Римаренко, Ю. С. Шемшученко, Т. Вюртенбергер, Ю. М. Грошевой, К. В. Балабанов ; Нац. акад. внутр. справ України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Ін-т законодавства при ВРУ, Ун-т сучас. знань, Маріуп. держ. гуманіт. ун-т. – К. : КНТ, 2006. – 738 с. – (Людина. Суспільство. Поліція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/glavy/68510-75-pravo-na-uchast-v-upravlnn-derjavnimi-spravami.html>.

212. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 30 трав. 2001 р. № 7-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01>.

213. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Сердюка Валерія Анатолійовича про офіційне тлумачення положення частини першої статті 7 Цивільного кодексу Української РСР від 10 квіт. 2003 р. № 8-рп/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-03>.

214. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 частини другої статті 18, статей 32, 33, 34, 35, 36, 37, підпункту 5 пункту 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій України» від 11 груд. 2003 р. № 20-рп/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-03>.

215. Руденко В. Н. Участие граждан в отправлении правосудия в современном мире / В. Н. Руденко. – Екатеринбург : УрО РАН, 2011. – 644 с.

216. Савчин М. В. Конституційне право України : підручник / М. В.

Савчин ; відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Правова єдність, 2009. – 1008 с.

217. Світлак І. І. До питання про послуги в сфері управління митною справою України / І. І. Світлак // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – Вип. 32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу
: <http://visnyk.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=9842>.

218. Селезнева Н. М. Реализация конституционного права граждан на участие в отправлении правосудия в современной России / Н. М. Селезнева // Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России : материалы междунар. Конституционного Форума (10 дек. 2010, г. Саратов). – Вип. 2 : сб. науч. статей. – Саратов : Саратов. источник, 2010. – С. 271–274.

219. Сергієнко О. І. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль) / О. І. Сергієнко, О. А. Ватаманюк. – К. : Легальний статус, 2016. – 92 с.

220. Сизон В. Г. Роль органів місцевого самоврядування в процесі розвитку соціального діалогу / В. Г. Сизон // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. Т. 2 / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – С. 125–127.

221. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / О. Ф. Скакун. – [2-ге вид.]. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.

222. Сквірський І. О. Новий погляд на зміст категорії «державне управління» / І. О. Сквірський // Право і суспільство. – 2013. – № 2. – С. 89–95.

223. Словничок юридичних термінів : навч. посіб. / уклад. В. П. Марчук. – К. : МАУП, 2003. – 128 с.

224. Солодков А. А. Теоретичні основи та практика здійснення

провадження в суді присяжних в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / А. А. Солодков. – Х., 2015. – 219 с.

225. Співвідношення та взаємозв'язок виконавчої влади і державного управління // Оболонське районне управління юстиції інформує [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://obolon.kievcity.gov.ua/content/spivvidnoshennya-ta-vzaïemozvyazok-vykonavchoi-vlady-i-derzhavnogo-upravlinnya.html>.

226. Средницька І. Ю. Особливості правового регулювання участі громадян у законодавчому процесі в Україні / І. Ю. Средницька // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 5. – С. 59–61.

227. Статут Нотаріальної палати України, затверджений З'їздом нотаріусів України від 10 січня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://npu.in.ua/ua/pro-npu/statut-npu#.VvQuDNKLTIU>.

228. Статут територіальної громади міста Києва : рішення Київської міської ради від 28 берез. 2002 р. № 371/1805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-mista-kyuueva>.

229. Статут територіальної громади міста Луцька [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lutskrada.gov.ua/city-charter>.

230. Степанова Т. Поняття учасника господарського процесу / Т. Степанова // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2015. – № 4/2 (14). – С. 87–92.

231. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І. П. Сторожук // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 231–236.

232. Терещук О. До питання розуміння делегування повноважень в адміністративно-правовій науці та судовій практиці / О. Терещук // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 8. – С. 125–129.

233. Тернавська В. М. Форми народовладдя у сфері правосуддя / В. М.

Тернавська // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2008. – № 3. – С. 29–33.

234. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2005. – 1115 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://studik.kiev.ua/wp-content/uploads/2015/03/Administrativnoe-pravo-i-protsess.-Polnyi-kurs_Tihomirov-YU.A_2005-698s.pdf.

235. Ткач М. П. Проблеми визначення поняття державного управління / М. П. Ткач // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1 (6). – С. 60–65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lib.uabs.edu.ua/library/P_Visnik/Numbers/1_6_2012/06_02_10.pdf.

236. Тогузаева Е. Н. Право граждан на участие в отправлении правосудия по гражданским делам / Е. Н. Тогузаева // Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России : материалы междунар. Конституционного Форума (10 дек. 2010, г. Саратов). – Вып. 2 : сб. науч. статей. – Саратов : Саратов. источник, 2010. – С. 423–425.

237. Ундір В. О. Механізми співпраці об'єднань громадян і місцевих органів виконавчої влади в процесі формування та реалізації державної політики / В. О. Ундір // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 1 (47). – С. 224–230.

238. Ундір В. О. Механізми співпраці об'єднань громадян і місцевих органів виконавчої влади в процесі формування та реалізації державної політики / В. О. Ундір // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – № 3. – С. 119–123.

239. Участь громадськості у законодавчому процесі : Інформаційно-аналітичне дослідження / за ред. А. М. Євгенєвої ; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К., 2006. – 48 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1157622381_ans.pdf.

240. Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та

шляхи підвищення ефективності / підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив. – К., 2009. – 23 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/upload/docs/Participation.pdf>.

241. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч.-метод. посіб. / ДП «Укртехінформ». – К., 2013. – 250 с.

242. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : посібник / Британська Рада в Україні ; Лабораторія законодавчих ініціатив ; Асоціація «Соціально-економічні Стратегії та Партнерства». – К. : Ленвіт, 2012. – 64 с.

243. Федоренко В. Л. Референдум Автономної Республіки Крим 2014 року: питання правотворчості та правозастосовної практики / В. Л. Федоренко // Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі : зб. наук. ст. за матеріалами II Міжнар. наук.-практ. конф., 10 квіт. 2014 р. – Житомир : ЖНАЕУ, 2014. – С. 22–25.

244. Фінальний круглий стіл на тему: «Впровадження міжнародних та європейських стандартів: процес реформування, участь суддів, суспільне сприйняття» : Прес-реліз / Асоціація суддів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uajudges.org.ua/?p=512>.

245. Форми та методи залучення громадськості : навч. посіб. / Інститут громадянського суспільства ; за заг. ред. В. Артеменка. – К. : Леста, 2007. – 240 с.

246. Хотинська-Нор О. Форми та способи громадського контролю в судовій системі України / О. Хотинська-Нор // Visegrad Journal on Human Rights. – 2016. – № 2. Ч. 1. – С. 135–140.

247. Цивільний кодекс України : від 16 січ. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

248. Цивільний процесуальний кодекс України : від 18 берез. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.

249. Чабан О. О. Демократія участі та сучасні технології реалізації громадського інтересу на місцевому рівні / О. О. Чабан // Вісник

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – 2013. – № 1073. – С. 131–136.

250. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. О. Чуб. – Х., 2004. – 21 с.

251. Шутак І. Юридична техніка конструювання норми права / І. Шутак, І. Онищук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 2 (30). – С. 39–44.

252. Щербанюк О. В. Конституційний принцип участі народу у здійсненні правосуддя / О. В. Щербанюк // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 2. – С. 48–51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lsej.org.ua/2_2015/13.pdf

253. Щербанюк О. В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні / О. В. Щербанюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-2. – С. 97–100.

254. Щербанюк О. В. Право граждан на управление государственными делами в Украине: поиск оптимальной модели / О. В. Щербанюк // Юридические исследования. – 2013. – № 7 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://e-notabene.ru/lr/article_9010.html.

255. Щербина Є. М. Тема № 3 «Політичні права та свободи людини і громадянина» : лекція з дисципліни «Конституційні права, свободи та обов'язки громадян» [для студ. юрид. фак.-ту] / Є. М. Щербина. – Д. : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studall.org/all-116197.html>.

256. Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. Т. первый: А–М / под. общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 552 с.

257. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев ; редкол. : М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский [и др.]. – М. : Сов. Энцикл., 1984. – 415 с.

258. Ющенко О. Поняття та система форм участі громадян України у законотворчому процесі / О. Ющенко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 66–69.

259. 16 травня о 09:15 відбудеться прес-брифінг на Тернопільському регіональному судовому форумі // TagArchives: Прес-брифінг з місцевими ЗМІ. Судовий форум. Тернопіль. – 13 трав. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pressclub.te.ua>.

260. Wheeler, R (ontheapplicationof) v Office ofthePrimeMinister&Anor [2008] EWHC 1409 (Admin) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/1409.html>.