

**Жаровська І.М., Зарічний О.А.**

**ФОРМИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ  
У ПУБЛІЧНО-ВЛАДНІЙ  
ДІЯЛЬНОСТІ**

2020

УДК 340.12:327.39  
Ж 35

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Національного університету «Львівська політехніка»  
Протокол № 65 від 15 вересня 2020 року*

**Рецензенти:**

**Токарська А.С.** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії, історії та філософії права Національного університету «Львівська політехніка»;

**Ортинська Н.В.** – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії, історії та філософії права Національного університету «Львівська політехніка»;

**Котуха О.С.** – кандидат юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Львівського торговельно-економічного університету

**Жаровська І.М., Зарічний О.А.**

Ж 35    **Форми громадської участі у публічно-владній діяльності.** Київ: «Видавництво Людмила», 2020. 136 с.  
ISBN 978-617-7828-00-0

У монографії висвітлений компаративістський науковий аналіз проблеми участі громадян у публічно-владній діяльності. Автором системно досліджено участь громадськості у здійсненні публічної влади, згруповано та конкретизовано форми участі за такими критеріями: видом публічної влади, учасниками, часом, виборчим періодом, наслідками, гуманітарною складовою, ступенем масовості, сферою, масштабом, стадією здійснення публічної влади, формою здійснення. Рекомендована для науковців, студентів, аспірантів юридичного спрямування та широкого кола громадськості, всіх тих хто цікавиться питаннями державної влади.

ISBN 978-617-7828-00-0

© Жаровська І.М., Зарічний О.А., 2020  
© НУ «Львівська політехніка», 2020

# ЗМІСТ

---

---

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	<b>4</b>
<b>Розділ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ</b> .....	<b>5</b>
1.1 Поняття громадської участі у здійсненні публічної влади.....	5
1.2 Участь громадськості у здійсненні публічної влади як основа взаємодії держави та громадянського суспільства .....	24
<b>Розділ 2 ПЕРВИННІ ФОРМИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ</b> .....	<b>43</b>
2.1 Референдум як форма безпосередньої правотворчої участі громадськості.....	43
2.2 Виборча участь громадськості.....	53
2.3 Участь громадян у діяльності політичних партій .....	70
<b>Розділ 3 ІНШІ ФОРМИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ</b> .....	<b>82</b>
3.1 Форми участі громадськості, які сприяють удосконаленню функціонування публічної влади .....	82
3.2 Форми участі громадськості у сфері контролю за діяльністю публічної влади.....	114
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	<b>131</b>

## ПЕРЕДМОВА

---

Проблема моделі побудови взаємин між владою та громадянським суспільством у сучасній юридичній науці набула особливого значення. Процес трансформації владних відносин передбачає тенденцію до гуманізації влади, виступає пріоритетом правової політики держави. Участь громадськості у здійсненні публічної влади виступає саме тим соціально-правовим інститутом, у якому концентрується найбільший потенціал до діалогу влади і суспільства.

Проблема ролі участі народу у владі завжди актуалізується у виборчий період, коли громадськість має можливість формувати органи публічної влади, проте в міжвиборчий цей вплив набагато менший. Це зумовлює необхідність комплексного аналізу форм участі, що охоплюють різні етапи ухвалення державно-владного рішення від громадської ініціативи до форм співпраці з органами влади та контрольних повноважень за їх діяльністю.

Розвиток наукового прогресу, інформаційних технологій сприяє зміні врядування в державі, стимулює появу новітніх форм участі, які наділені можливістю скоротити розрив між владою та громадянами, полегшити їхній діалог, тому аналіз перспектив їх впровадження є нагальною науковою проблемою сучасності.

Особливо актуалізується питання моделі побудови публічної влади у зв'язку з політичними та правовими реформами, що відбуваються в нашій державі, концепцією децентралізації владних повноважень, переходом до демократичних цінностей та правових векторів розвитку. Саме участь громадськості у здійсненні публічної влади є, з одного боку, критерієм демократизації та легітимізації влади, створює механізм взаємодії державної і муніципальної влади, з іншого – це стимул для розвитку правової культури суспільства, подолання правового і політичного нігілізму, політичної активності, це індикатор змін у свідомості людини.

Тому автори вважають, що розгляд цієї проблеми сприятиме оновленню наукового розуміння форм участі громадськості у публічно-правовому житті, а також сприятиме підвищенню рівню правової культури та правосвідомості українців.

# Розділ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ

---

### 1.1. Поняття громадської участі у здійсненні публічної влади

Державотворчі процеси сучасної України відбуваються під впливом чинників неоднозначних взаємовідносин держави і суспільства. Переходячи, наприкінці ХХ ст., до демократичних ідеалів, суспільство втратило правовий і політичний орієнтир, відбувся важкий перехід від дезорієнтації соціуму в усіх сферах до певного стабільного аксіологічного розуміння майбутнього державного устрою та правової системи, правових принципів та політичних цінностей. Втім, суспільство за цей період так і не отримало довіри до державних інститутів та не пододало правового нігілізму. Загострилася ситуація у сфері державотворення та правової культури суспільства у зв'язку з активними політичними подіями в сучасній Україні.

Стабільність нашої держави неможлива без утвердження міжнародних правових ідеалів суспільно-політичного існування держави. Суперечливість процесів державного, політичного, правового і соціально-економічного розвитку держави все ж не можуть змінити вектор, який вибрав український народ, на утвердження правової, демократичної, соціальної та цивілізованої держави. «На сьогодні, гостро стоїть проблема комплексного вирішення негативних аспектів конституційного регулювання, що дозволили б ефективно здійснювати вплив на суспільні відносини, а не частково долати певні законодавчі прогалини, створюючи при цьому нові колізії»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Пилипчук Н. П. Проблеми забезпечення конституційного права людини й громадянина на відпочинок в Україні *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 4. С. 27.

На жаль, багато старих цінностей ще вагомо впливають на деякі прошарки суспільства, а певний вакуум в імплементації міжнародних цінностей призводить до ескалації вказаної проблеми. Український народ ментально наділений вагомим культурним спадком та правовими традиціями, що мають демократичну і правову першооснову, проте і цього недостатньо для подолання ідеологічного спадку. Для цього, на нашу думку, окрім зміни поколінь потрібна ще цілеспрямована правова політика держави на рівні стратегії розвитку права і держави, яка була б акумулюючим та основоположним плацдармом для розвитку всього соціально-правового і політичного простору. Така стратегія має ґрунтуватися на визначенні вагомості ролі та прерогативного значення народної волі у розвитку держави, домінування прав і свобод людини над усіма іншими явищами.

Отже, проблема інституту участі громадськості у здійсненні публічної влади обумовлена: концептуальною та методологічною значущістю цього інституту в умовах правової та політико-соціальних реформ і пошуку оптимальної моделі організації державних органів; недостатністю наукового аналізу цього інституту в загальнотеоретичній юриспруденції, необхідністю обґрунтованості наукових позицій щодо проблем взаємодії державної влади, громадянського суспільства.

Україна стала на шлях демократичних перетворень. Закріплена Конституцією форма правління багато в чому визначає характер взаємовідносин між органами державної влади. Особливо в сучасних умовах потребує методологічного та практично-реалізаційного оновлення розуміння сутності та правової природи демократії. Незворотність демократичних перетворень в Україні, необхідність максимального наближення діяльності основних політичних інститутів держави до європейських стандартів потребують подальшого серйозного теоретичного дослідження й осмислення.

Вагомим у цьому контексті є процес реформування апарату держави, державно-владних повноважень органів публічної влади. Перебудова має бути спрямована на зміцнення правопорядку, поглиблення демократичних засад державного управління, зміцнення

принципів громадянського суспільства, національної безпеки та підвищення міжнародного авторитету держави. Однак демократія – це двосторонній процес, і з боку держави, і з боку громадянського суспільства. Аналіз проблем участі громадян у здійсненні публічної влади особливо актуальний для трансформаційного періоду розбудови правової держави, побудови «державної політики формування національно-патріотичної свідомості». <sup>2</sup>

Влада має спиратися на підтримку народу і формуватися народом, тобто народу має бути властиво волевиявлення, особливо у важкі, переломні роки, у приблизно таких умовах, як, вказує О. Бандурка, зараз перебуває Україна<sup>3</sup>. Відзначимо, що на вагомості народної участі в історії політичної та правової думки України вказувалося неодноразово. Зокрема, М. Драгоманов акцентує, що «ні один народ, ні одна держава, ні один гурт людей (партія) не здолає того, ні щоб це попустити таких порядків, ні щоб зробити їх проти волі людської: до них добиватимуться й будуть добиватись люди й навмисне, й ненавмисне, й через науку, й через державні переміни, й через повстання, й через усякі спілки між людьми<sup>4</sup>. Вказуючи на багатоманітність форм участі, науковець переконував у державній вагомості участі громади.

Цивілізовані народи та міжнародне право визначають принцип верховенства права як один із сегментів розвитку правової демократичної державності. Це означає, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні їй відповідати. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана парламентом, також є частиною національного законодавства України. В суспільстві діє три гілки влади,

---

<sup>2</sup> Шевченко С. О., Гужва М. Ю. Теоретико-методологічні засади державної політики формування національно-патріотичної свідомості та демократичних цінностей молоді *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 4. С. 277.

<sup>3</sup> Бандурка А. М. *О власти и преступности* : моногр. Харьков : Золотая миля, 2012. с. 36

<sup>4</sup> Драгоманов М. П. *Вибране («...мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні»)* / упоряд. та авт. іст.-біогр. нарису Р. С. Міщук ; прим. Р. С. Міщука, В. С. Шандри. – К. : Либідь, 1991. с. 296-297

а відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тобто це є дві форми реалізації влади народу. Проте це лишень аспект діяльності. Громадськість не може впливати на політичну владу лише у виборчий та передвиборчий період. Цей процес повинен бути безперервний. На нашу думку, задекларованість вказаних тверджень є вагомим аспектом розкриття правової сутності нашої держави. Водночас потрібно констатувати несхвальну реальність. Ні в практичній, ні в теоретико-правовій сфері немає чіткого розуміння механізмів реалізації цієї участі та їх ролі і значення для державної влади.

У широкому розумінні участь громадян охарактеризував Р. Даль. «Я сформулював би так: загальна участь. До корпусу громадян країни, яка управляється відповідно до демократичних норм, повинні входити всі особи, на яких поширюється юрисдикція цієї країни, за винятком тих, хто перебуває в ній тимчасово, і тих, чия недієздатність доведена»<sup>5</sup>. Американські вчені К. Джанда, Дж. Бері та Дж. Г. Олдман визначають участь як дії окремих громадян, за допомогою яких вони прагнуть вплинути на державну владу (уряд) та політику або підтримати їх<sup>6</sup>.

Участь громадян у здійсненні публічної влади є проявом контролю з боку суспільства за діяльністю посадових осіб та представників влади. Повна участь, на думку представниці доктрини партисипативної демократії К. Пейтмен, має місце лише тоді, коли індивіди, знаходячись в центрі із прийняття рішень, «наділені рівними можливостями щодо визначення кінцевого варіанта рішення»<sup>7</sup>. Особи, що наділені державно-владними повноваженнями, мають змогу, без такого контролю, девальвувати прояви народної волі, здійснювати злочинну діяльність, серед яких особливо небезпечна для суспільства перехідного типу корупційна діяльність.

---

<sup>5</sup> Даль Р. А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція; пер. з англ. О. Д. Білогорського. – Х. : Каравелла, 2002. с. 78

<sup>6</sup> Janda K. The challenge of democracy: government in America / K. Janda, J. M. Berry, J. Goldman. – Boston : Houghton Mifflin Company, 1989. p. 226

<sup>7</sup> Hellenic Statistical Authority URL : [http : //www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE](http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE).



Вона спричиняє недовіру до окремого органу та й до всієї владної системи.

З іншого боку, участь громадян у здійсненні публічної влади потребує високого морального, культурного і правового рівня від людей. А також інформаційного<sup>8</sup>. Більшість людей має бути не інертною, пасивною сукупністю, а повинна мати достатній рівень правової культури та правосвідомості. У цьому разі можна говорити, що участь – це обопільний процес, що актуалізується і для держави, публічної влади, і для громадянського суспільства.

Існує два підходи до участі громадян у здійсненні публічної влади. Перший характеризується тим, що все населення не може завжди бути політично активним. За твердженням низки політологів, політично активними зазвичай є 45% від усього населення<sup>9</sup>. Тут участь сприймають як епізодичне вираження особистого політичного інтересу громадян, який конкретизується тільки в конвенційних формах, зокрема участі в голосуванні, виборчих кампаніях, функціонуванні місцевих органів влади та управління, зверненнях до представників влади, державних органів.

Інший підхід, на нашу думку, справедливо стверджує, що участь має охоплювати і не конвенційні засоби впливу на владу. Йдеться про демонстрації, виступи, флешмоби, автомобільні акції тощо. Оскільки вони також у своїй суті мають бажання людей повпливати на владу в аспекті виконання їхніх бажань, прагнень, уподобань тощо.

Участь громадян у здійсненні публічної влади, на наш погляд, потрібно розглядати у двох вимірах: 1) як політичне право особи та 2) як соціальний інститут функціонування демократичної публічної влади. Розгляньмо їх докладніше.

1. Участь у здійсненні публічної влади як політичне право особи

---

<sup>8</sup> Овчарук О. В. Сучасні підходи до розвитку цифрової компетентності людини та цифрового громадянства в європейських країнах *Інформаційні технології і засоби навчання*. 2020. Т. 76, № 2. С. 1-13.

<sup>9</sup> Гриценко О. С. Редакційно-видавничий процес у період підвищення політичної активності протягом виборчої кампанії *Обрії друкарства*. 2019. № 1. С. 62-72.

Ще з 1948 р., а саме від прийняття першого ґрунтового міжнародного документа – Загальної декларації прав людини, яка заклала основи сучасної світобудови і визначила людину як цінність у праві та політичному житті, права людини значно розширилися в матеріальному та сутнісному вимірі, і досі є основними природними можливостями індивідуума для особистого життя, реалізації та розвитку себе в соціумі. Відтак можна говорити про розмежування прав людини і громадянина. Громадянин – це особа, яка належить до постійного населення певної держави, має нормативно закріплений статус, користується захистом держави і в межах її території, і поза нею. Громадянин має певні особливості, що надають йому можливість бути суб'єктом не лише економічних та соціальних, а й політичних відносин<sup>10</sup>. Саме громадяни повинні стати активними учасниками публічно-владних відносин, оскільки онтологічно вони мають у цьому суспільну, культурну та життєву потребу. Більше того, сучасні українські науковці звертають увагу на певні юридичні неточності з цього приводу. Зокрема, Ю. Фрицький вказує, що положення ст. 3 Конституції є не зовсім точним, оскільки не людина взагалі, а лише громадяни України вправі визначати зміст і спрямованість діяльності держави. Це найбільшою мірою стосується участі саме громадян України у формуванні, організації і реалізації державної влади. Це право, згідно з Конституцією України, може бути реалізоване завдяки таким основним формам безпосередньої демократії, як вибори і референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69-74). Права і свободи, безпосередньо формуючи владу, визначають її межі і цим обмежують владу соціальних спільнот, держави, а отже, опосередковано формують її. У цьому сенсі права і свободи людини панують над владою держави та інших соціальних спільнот<sup>11</sup>.

Основою правового положення особи і в державному, і в міжнародному праві є громадянство. Так, представник теорії парти-

---

<sup>10</sup> Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права: Академічний курс : підруч. К. : Юрінком Інтер, 2006.

<sup>11</sup> Див. докладніше Репецька А. Г. Політична комунікація законодавчої та виконавчої влади в Україні: сучасні реалії Медіафорум: аналітика, прогнози, інформаційний менеджмент. 2019. Т. 7. С. 305-317.

сипативної демократії Б. Барбер вагому роль у суспільних відносинах віддавав громадянству, яке розглядав як формування специфічного типу демократичної спільноти, в якій окремі індивіди постають як активні учасники спільного для всіх процесу політичної участі, що на основі взаємної поваги через переговори досягають консенсусу. Бути громадянином, зазначає Б. Барбер, означає брати участь в усвідомленому способі буття, що припускає усвідомлення існування інших осіб і здійснення спільної діяльності разом з ними<sup>12</sup>.

Бути громадянином держави означає також відчувати зв'язок з ментальністю цієї країни і бути гордим за батьківщину. Щодо України, то показник гордості громадянства за свою державу весь час зростає. Показовим є те, що 2004 р. 38% осіб пишалися тим, що є громадянами України. Уже 2005-го цей відсоток зріс до 53%. У 2013 р. кількість таких серед респондентів становила 48%, а 2014-го – 61%, у 2015-му – 67%.

Громадян з державою поєднує стійкий правовий зв'язок, що виявляється в суворо визначених у законодавстві кожної держави взаємних правах та обов'язках. Громадяни мають певні права й обов'язки відносно своєї держави, а держава забезпечує захист їх прав та інтересів і на своїй території, і за її межами. Громадяни наділені ширшими правами впливу на владу, участі у публічному житті, ніж інші групи.

У мовних словниках участь потрактовано як виконання разом з ким-небудь якоїсь роботи, здійснення якоїсь справи; як спільну дію, діяльність когось-або чогось-небудь<sup>13</sup>. Отож, етимологія поняття розкриває можливість розуміння права громадян як спільної діяльності публічного врядування, суб'єктом, що може спільно вирішувати публічні справи.

Політичні права класифікують на дві групи. Перша група – це широке коло прав, які уможливають участь у формуванні і здійсненні влади. До таких прав належать виборчі права, так зване

---

<sup>12</sup> Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу *Демократія : антологія* / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. С. 259.

<sup>13</sup> Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Ін-т мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. К. : Наук. думка, 1970-1980. Т. 10. 1979. с. 532

право на референдум тощо. На думку вітчизняного дослідника А. Зайця, відповідні права характеризуються як «права, пов'язані з формуванням держави»<sup>14</sup>. Ми пропонуємо називати їх правом громадян на здійснення публічної влади. Друга група охоплює права на участь у суспільно-політичному житті поза безпосередньою владною діяльністю: право на об'єднання, свобода зібрань тощо. Як вказує Т. Шаповал, очевидно, що носіями прав, віднесених до другої групи, можуть бути не тільки громадяни<sup>15</sup>.

Однак стверджувати, що право участі у здійсненні публічної влади властиве тільки громадянам – не зовсім правильно. Під публічною владою, як вже зазначалося, розуміємо державну і муніципальну владу. Щодо останньої, то в багатьох європейських конституціях забезпечено можливість апатридам брати участь у виборах місцевої влади і встановлено аналогічне право для громадян інших держав, які проживають в межах муніципалітету впродовж певного часу. Так, можливість участі у виборах осіб, котрі не є громадянами країни, передбачено в таких країнах, як Люксембург (щодо місцевих виборів, якщо це передбачено виборчим законом), Нідерланди (щодо місцевих виборів, якщо це передбачено законом), Німеччина (щодо місцевих виборів – для громадян держав-членів ЄС), Португалія (за принципом взаємності – щодо місцевих виборів, за принципом взаємності для громадян держав-членів ЄС – щодо виборів до Європейського парламенту), Угорщина (право голосувати на місцевих виборах за умови перебування на території Угорщини в день виборів; однак мером може бути обраний лише громадянин Угорщини), Фінляндія (право голосу на місцевих виборах за умови постійного проживання у Фінляндії)<sup>16</sup>. Прийняття Комітетом Міністрів ЄС Рекомендації Rec.(2001)19 щодо участі іноземців у громадському житті на місцевому рівні<sup>17</sup> стало основним чинником, який обумовив на-

---

<sup>14</sup> Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду К. : Парламент. вид-во, 1999. с. 115

<sup>15</sup> Шаповал Т. Народний суверенітет та політичні права і свободи (питання співвідношення) *Право України*. 2008. № 2. С. 11.

<sup>16</sup> *Вибори в Європейському Союзі / за ред. Д. С. Ковриженка ; Лабораторія законодавчих ініціатив*. К. : ФАДА, ЛТД, 2006. с.10.

<sup>17</sup> Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level URL:

дання права участі у місцевих виборах всім іноземним громадянам, незалежно від того, громадянами якої країни світу вони є. Така практика активно почала поширюватися з 2000-2001 рр., а до того держави користувалися принципом взаємності.

Суб'єктом права участь у здійсненні публічної влади виступає не народ в широкому розумінні, а кожен представник громадськості. Для реалізації цього права немає необхідності обов'язково об'єднуватися в політичні асоціації (хоча й така форма є прийнятною), оскільки в демократичній державі не тільки громада, народ, маса може здійснювати управління, але й окремий індивід. Прикметно в цьому контексті, що, наприклад, міжнародні документи не містять вказівки на кількість зацікавлених осіб, сприймаючи при цьому одну особу як повноцінного представника народу. Наприклад, термін «громадськість» у міжнародному праві означає одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою<sup>18</sup>.

Отже, право на участь у здійсненні публічної влади – це політична можливість громадськості впливати на органи державної влади та місцевого самоврядування задля реалізації консенсусних суспільних рішень розвитку держави та територіальних громад.

Людиноцентричність у праві, політиці та державній організації є основною засадою розвитку суспільства, тому подолання пережитків у вигляді суто колективістського підходу до участі громадськості виступає вагомим практичним інструментарієм. Оскільки існує багато сфер суспільного життя, де індивідуальна воля одного суб'єкта може бути знівельована, то на загальнодержавному рівні масовість виконує досить вагомий роль. У межах держави перехідного типу<sup>19</sup>, до якого відноситься Україна, індивід все ж таки залишається «людиною- гвинтиком», а на локальному рівні в

---

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/144.htm>.

<sup>18</sup> Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Конвенція ООН від 25.06.1998 *Офіційний вісник України*. 2010. № 33.

<sup>19</sup> Див. докладніше Мартинюк Р. С. Президент і виконавча влада: співвідношення інститутів у практиці сучасних республік *Право України*. 2020. № 3. С. 256-269.

межах певного органу державної влади індивідуальне звернення має вагомніше значення. Оптимальним на нинішньому рівні розвитку правової культури громадян та державницької системи є принцип поєднання колективної та індивідуальної діяльності при реалізації публічної влади та розумне поєднання індивідуальних і колективних видів участі громадян у здійсненні публічної влади.

Звернімо увагу на ще одну особливість участі громадян у публічній владі. Громадяни класично вибирають той вид участі, до якого їх спонукає влада. Зокрема, громадяни беруть участь у виборах та референдумах, але набагато менше – у громадських радах, мало хто звертається з пропозиціями удосконалення діяльності органів влади тощо. І це не слід пов'язувати тільки з активністю громадськості. Політична влада створює передумови для закритості і неконтрольованості. У цьому онтологічна сутність влади як загального примусового веління. Сучасний політолог Н. Ротар у докторській дисертації звертає увагу на цю специфіку української політики: «Характер взаємодії між владою та громадянами актуалізує проблему політико-правового й інституційного забезпечення політичної участі громадян у міжвиборчий період. Адже сьогодні і владний, і опозиційний сегменти еліти фактично не визнають політичної суб'єктності громадян у позаелекторальній ситуації, що не сприяє засвоєнню останніми всього комплексу автономної за суттю та конвенційної за формою політичної участі. Факт перетворення громадян на ресурс влади – на жаль, іноді за характером навіть не політичний, а фізичний – спонукає нас шукати оптимальну модель політичної участі громадян у міжвиборчому політичному дискурсі»<sup>20</sup>.

Для забезпечення права громадян на участь необхідні правові гарантії<sup>21</sup>, серед яких першочерговим є закріплення цих прав у системі законодавства. В Україні досліджуваний інститут має досить широке правове регулювання. Насамперед у низці міжнaro-

---

<sup>20</sup> Ротар Н. Ю. Участь громадян України у циклічних політичних процесах трансформаційного періоду : дис. д-ра політ. наук : 23.00.02; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича Чернівці, 2007. с. 5

<sup>21</sup> Булавина С. Генеза гарантій прав та свобод людини й громадянина в Україні: історико-правове дослідження *Історико-правовий часопис*. 2019. № 2. С. 7-11.

дних документів вказано на право особи брати участь у публічній владі. Стаття 21 Загальної декларації прав людини визначає, що «кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників». Дещо інше лексичне подання, щоправда, із вказівкою на первинне значення досліджуваного права, містить ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, а саме як право і можливість «брати участь у веденні державних справ і безпосередньо, і за посередництвом вільно обраних представників». Потрібно згадати й регіональні міжнародні документи, серед яких Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р., яка прямо й не визначає цього права, натомість визначає низку дотичних політичних прав, через поєднання яких можна зрозуміти необхідність створення можливості для громадян доступу до державної влади. Вагомим є Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 р., який визначає не тільки право на участь, але й безпосередньо виокремлює практично всі форми такої участі і визначає вагомість їх для демократичності держави. Існують також міжнародні акти галузевого спрямування, найвідоміший серед них Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) .

Національне законодавство на конституційному рівні визначає право участі громадськості у здійсненні публічної влади в основному через «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» (ст. 38 Конституції України).

Зі свого боку, дослідниця О. Скібіна<sup>22</sup> пропонує таке визначення участі громадян в управлінні державними справами – це свідома, вільна, активна, публічна, добровільна, цілеспрямована, не заборонена законом діяльність громадян у сфері здійснення

---

<sup>22</sup> Скібіна О. О. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 22. С. 310-314.

державної влади, яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів усіх гілок влади. Отож, на думку дослідниці, потрібен чіткий зв'язок саме з державною владою. На наше переконання, прив'язка до державної влади звужує можливості громадськості, позбавляючи їх брати участь у здійсненні муніципальної влади. Тому доречніше пов'язати участь зі ширшим поняттям – публічна влада.

Як ми вже зазначали, правом участі в управлінні державними справами в демократичній державі повинні наділятися не тільки громадяни, але й інші категорії осіб, тому термінологічно доречніше, вважаємо, вживати термін «громадськість».

Щодо самого терміна «управління», то він передбачає формування і контроль. При цьому втрачається такий компонент, як участь на стадії ухвалення публічно-правового рішення та впровадження його в життя. Діалог між державною і громадянським суспільством має бути досягнений на паритетних умовах, тому важливою є й діяльність громадськості, що сприяє органам публічної влади в ухваленні рішення, допомога та консультування публічної влади, ініціативність, що походить від людей.

У конституційному праві існує також думка, що поняття «управління державними справами» не зовсім відповідає правовій природі ролі громадян у вирішенні державних справ, звужує їх правові можливості у здійсненні влади народу України, у зв'язку з чим пропонується сформулювати ст. 38 Основного закону так: «Кожен громадянин України безпосередньо і через обраних представників має право брати участь у здійсненні безпосередньої демократії, державної влади, місцевого самоврядування шляхом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя з метою сприяння виконанню функцій суспільства і держави»<sup>23</sup>.

В аспекті цитованого визначення розуміємо, що останньою тезою в дефініції автор хотів акцентувати увагу на тому, що участь

---

<sup>23</sup> Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук; Ін-т законодавства ВР України. К., 2005. с.10



громадян є конституційним правом особи. Однак мовний зворот побудовано так, що зрозуміло, що участь громадян відбувається не в будь-яких формах, які не заборонені законодавством, а тільки в тих, що чітко передбачені в Конституції. Одним з основоположних принципів правової держави є принцип «людині дозволено все, що прямо не заборонено законом», тож участь не може бути чітко формалізованою, навіть у зв'язку з модернізацією правових зв'язків. Так, порівняно новітніми формами участі є запровадження «доброго врядування», онлайн-консультації з громадськістю, доступ до публічної інформації через глобальну мережу Інтернет тощо. Для функціонування таких форм, при появі інших форм участі громадськості, потрібно буде вносити поправки до Конституції, інакше вони, за логікою цитованого автора, не матимуть правового значення.

Вважаємо, що при нормотворенні законодавець не може піти шляхом перерахування форм діяльності у здійсненні публічної влади, оскільки їх є достатньо багато, тому акцентування на декількох формах буде недоречним.

Пропонуємо зміни до Конституції України і положення ч. 1 ст. 38 викласти в такій редакції:

«Стаття 38. Кожна особа має право брати участь в здійсненні публічної влади, яке реалізується в будь-яких формах, що не заборонені законом.

Держава забезпечує право громадськості формувати органи публічної влади, сприяти удосконаленню їх функціонування та контролювати їх діяльність. Держава сприяє діалогу органів публічної влади та громадянського суспільства».

Велика кількість нормативних актів не вказує на ефективність правового регулювання, зокрема є багато проблем у чинних нормативних актах. Усі політичні права тісно пов'язані і для практичного втілення права часто проблемними є аспекти звернення громадян до органів державної і самоврядної влади, рівність у доступі до публічної інформації, право збиратися мирно і проводити збори, мітинги і демонстрації та інші права.

Зараз же актуальна думка, що для гарантування можливості користуватися всіма правами та свободами людини і громадянина

держава повинна забезпечити реалізацію конституційних прав і свобод, створити відповідний механізм їх гарантування<sup>24</sup>. Отож, право громадян може реалізуватися належно за допомогою держави, яка надає гарантії цього права, встановлює інституційні механізми його реалізації для громадян.

2. Участь громадян у здійсненні публічної влади як соціальний інститут функціонування демократичної публічної влади

Соціальні інститути, у їх доктринальному розумінні, відображають «свідомо врегульовану й організовану форму діяльності маси людей, відтворення найбільш стійких зразків поведінки, традицій та звичок, що передаються з покоління в покоління»<sup>25</sup>. Соціальна реальність вимагає демократизації не тільки системи права, але й правової реальності. В умовах державно-політичної, ментально-культурної та правової кризи участь як унікальне соціальне явище та правовий інститут демократичної держави вимагає додаткового наукового аналізу в межах теоретичної юриспруденції. Нівелювання думки громадянського суспільства призводить до правового нігілізму, правового конформізму, відсутності правоповажних властивостей у більшості осіб. На такому плацдармі говорити про ефективність будь-яких реформ неможливо.

Демократія як форма має також свої види, а кожен з них – позитиви та недоліки. Поряд із цим наукове коло спирається на думку, що найкращою для сучасності є модель партисипативної демократії, яка й передбачає активну участь громадян у владній діяльності. О. Скрипнюк виокремлює такі позитивні риси цієї теорії демократії. По-перше, ця теорія передбачає широку політичну участь громадян не лише під час виборів до вищих органів влади та органів місцевого самоврядування, а й під час ухвалення широкого спектру рішень, які стосуються соціальних, економічних та культурних проблем. По-друге, вона схильна розглядати окремих індивідів як раціональних учасників політичного процесу, тобто ухвалюючи те чи інше рішення, кожен громадянин чітко усвідо-

---

<sup>24</sup> Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К. : Юрид. думка, 2008. с. 3

<sup>25</sup> Політико-правові інститути сучасності: структура, функції, ефективність / за заг. ред. М. І. Панова, Л. М. Герасіної. К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2004 с.7

млює реальні причини, що спонукають його вирішити саме так, а не інакше, а також ті наслідки, які матиме прийняття та можлива реалізація цього рішення у разі, якщо таке рішення буде прийняте більшістю громадян. По-третє, головним позитивом реалізації моделі політичної участі вважається високий рівень легітимності тих рішень, що приймаються за умови її запровадження<sup>26</sup>. Тож можемо зробити висновок, що саме модель партисипативної демократії оптимально забезпечує механізм участі громадян у здійсненні державної влади.

Інститут участі громадян виступає корисним для самої публічної влади. Для її функціонування необхідна довіра народу, яка забезпечується за допомогою тісної співпраці публічної влади і громадськості. Виникає запитання: яка роль громадянина в публічній владі? Відповідь очевидна – демократична держава вимагає демократичної, легальної, легітимної, відкритої, ефективної публічної влади. Здійснювати державні та самоврядні повноваження тільки публічними органами в такій державі неможливо. Тому необхідна співпраця з народом, який, до речі, виступає єдиним джерелом цієї влади. «Правовим містком» забезпечення взаємодії публічної влади і громадського суспільства є чи не єдиний інститут участі громадян у здійсненні публічної влади.

Механізм публічної влади простий: державні органи приймають владні рішення, а громадськість їх виконує. Така схема в екстраполяції на історичний розвиток окремої країни діє сторіччями. Сучасна держава вимагає зміни таких підходів шляхом залучення до цього процесу громадян. Тут вони самі обирають органи державної влади, їх контролюють, консультують їх у прийнятті необхідних рішень через участь у здійсненні публічної влади задля досягнення найбільш сприятливого для народу результату та побудови оптимальної моделі управління країною.

Участь громадян легалізує та легітимує публічну владу. Легальність відбувається шляхом формування представників органів державної та муніципальної влади. Легітимність відображає довіру до публічної влади. Відповідно до такого розуміння легітимності, –

---

<sup>26</sup> Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика). К. : Логос, 2006. с. 145-146

продовжує розгортати цю думку Б. Ковальчук, – народ є реальним носієм влади і лише він наділений правом вибирати форму здійснення народовладдя, визначати принципи функціонування державної влади, забезпечувати контроль за її діяльністю і, врешті-решт, змінювати владу, яка втратила свою легітимність<sup>27</sup>.

Для України інститут участі особливо важливий, тому що забезпечує демократизацію правової та державної системи. Як зауважують фахівці інституту соціології НАН України, у сучасний період розвитку демократизаційного проекту є об'єктивні обставини, які змушують вже нову пострадянську владу (зокрема, в Україні) задіяти формат «участі громадян у прийнятті рішень»: 1) виснаження ресурсів (економічних, політичних, психологічних) і можливостей (насамперед ідеологічно-пропагандистських) для владного маневрування в режимі традиційної закритої політики; 2) тенденції розвитку державної політики як «закритого акціонерного підприємства» для обраних і небагатьох стали загрозливими для безпеки існування більшості не інкорпорованих у владу громадян; 3) глобальні демографічні явища і політичний тиск країн західних демократій на пострадянську владу щодо розширення поля політичної участі та боротьби з корупцією, а також світова криза традиційних форм представницької демократії; 4) посилення демократичного пресингу на владу знизу, що часто доповнювався завдяки специфічним чинникам національної мобілізації<sup>28</sup>.

Участь громадян у механізмі публічної влади в широкому тлумаченні забезпечує функціонування самої держави, оскільки громадськість допомагає не тільки публічній владі, а всій державі. Якщо представити цю тезу в розгорнутому вигляді, то можна стверджувати, що в демократичному суспільстві громадськість «планує роботу органів державної влади; опікується системою налагодження тісної взаємодії з владою; проводить моніторинг

---

<sup>27</sup> Ковальчук В. Б. Легітимність державної влади в правовій теорії та державно-правовій практиці К. : Логос, 2011. с. 230-231

<sup>28</sup> Степаненко В. Публичная власть как модус социального знания: миф или возможности постсоветской демократии? *Соціологічне знання та влада: суперечливі взаємовідносини соціологічних досліджень і політичної практики*. К. : ВД «Стилос»; ПЦ «Фоліант», 2005. с. 22-23

громадської думки (відносин, поведінки та реагування громадськості); аналізує вплив процедур і дій влади на громадськість; модифікує політичну технологію, якщо вона суперечить інтересам громадськості; консультує та прогнозує створення нових прийомів, процедур взаємодії з владою; налагоджує і підтримує двосторонні відносини між владою і громадськістю; здійснює повне та своєчасне інформування громадськості про дії влади. За таких умов держава є абсолютно залежною від громадськості, оскільки її існування можливе лише за сприятливого ставлення до неї громадськості»<sup>29</sup>.

Участь проявляється в багатьох сферах демократично-владної діяльності, зокрема на стадіях формування публічної влади (через вибори), планування векторів її діяльності (через референдуми), допомоги в ухваленні владних рішень (законодавчі ініціативи, громадські слухання, консультації), контролю за діяльністю (громадські експертизи та моніторинги) тощо. Вказане зумовлює потребу в інституті участі не тільки для реалізації права громадянина, а для функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

В аспекті теоретичного аналізу участі варто проаналізувати не тільки поняття, але й форми участі, оскільки можна констатувати відсутність усталеного їх розуміння.

Ю. Тихомиров свого часу розрізняв три основні форми участі громадян у здійсненні влади: а) безпосередня, коли все населення або його частина бере участь у вирішенні питань державного життя; б) представницька, коли такі питання вирішують виборні представники; в) професійна, яка означає виділення для виконання поточних і спеціальних функцій управління особливого прошарку людей<sup>30</sup>. Ця теорія не знайшла належної підтримки в юридичній літературі, оскільки професійна форма участі є фактично похідною

---

<sup>29</sup> Бухтатий О. Проблематика постановки інформаційної функції держави у працях давньогрецьких філософів *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 3 (15). С. 88-96.

<sup>30</sup> Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе М. : Юрид. лит., 1968. с.54

від представницької, і більшість вчених не вважала доцільним її виокремлення. Такої ж позиції притримується Я. Богів<sup>31</sup>.

Представники консервативного напрямку в політичній думці – С. Хантінгтон і Дж. Нельсон – поділили види політичних дій, що охоплюють політичну участь, на дві великі групи: автономні і мобілізовані. Автономна політична участь характеризується добровільним характером та цілераціональною мотивацією, що підкріплена розвинутими уявленнями про політику. Мобілізована ж політична участь досягається за допомогою засобів маніпуляції або має неполітичну мотивацію, наприклад, насилля, примус, залякування, економічні санкції. Мобілізована політична участь властива тоталітарним режимам, які прагнуть до символічного залучення мас у політичні процеси для імітації своєї політичної підтримки<sup>32</sup>. Тому дослідники слушно поєднують політичну участь і режим, що існує в державі.

Науковці Л. Пай та С. Верба визначили чотири основні форми участі: участь у виборах; участь у передвиборчій боротьбі; групова активність на рівні общин; окремі політичні контакти, між якими існує взаємозв'язок. Згодом було запропоновано нове бачення структури участі, яка конкретизується в таких формах її реалізації, як участь громадян у виборах; розв'язання специфічної проблеми (наприклад, участь у громадській ініціативі); партійна діяльність (членство в партії); громадянська непокора; насилля проти осіб та речей<sup>33</sup>.

Водночас Л. Угрин наполягає, що участь є поняттям, яке «визначає міру залучення громадян до процесів політичного життя, будь-які вияви та форми активності, дії, через які громадяни намагаються впливати на уряд, владні інститути, на результати функціонування політичної системи загалом»<sup>34</sup>. З таким тлумаченням

---

<sup>31</sup> Богів Я. Безпосередня демократія як форма реалізації народного суверенітету *Вісник Національного університету "Львівська політехніка"*. Юридичні науки. 2019. Вип. 22. С. 205-213.

<sup>32</sup> Huntington S. Nelson J. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1976.

<sup>33</sup> Политология. Краткий тематический словарь. М. : Наука, 1993. Вып. 3. С. 44

<sup>34</sup> Кухта Б. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни Львів : Кальварія, 2003. с. 455.

погоджуємося з такої причини. Суспільство<sup>35</sup> розвивається, відповідно розвиваються всі політичні, правові, державотворчі явища. Чимало історичних подій останнього періоду підказують низку неокласичних проявів політичної волі, серед них згадаймо Революцію троянд, Помаранчеву революцію, Революцію гідності, Революцію парасольок, Автомайдан, жіночий рух FEMEN тощо. Тому навести чіткий перелік видів участі досить важко. Він завжди буде невичерпним.

Втім, з погляду методологічного підґрунтя теоретичної юриспруденції та чіткості викладу матеріалу, потрібно було б класифікувати форми участі громадян у здійсненні публічної влади<sup>36</sup>. Визначити певний клас об'єктів – означає встановити ті істотні характеристики, які є загальними для всіх складових елементів однієї групи. Усі класифікації ґрунтуються на виявленні тієї або іншої впорядкованості. Класифікація є фундаментальним процесом. Будь-яка класифікація має велику евристичну силу, дозволяючи передбачити існування невідомих раніше об'єктів або розкрити нові зв'язки і залежності між уже відомими об'єктами. Відтак класифікуємо форми участі за такими критеріями:

- за видами публічної влади, в яких громадяни здійснюють участь: у державній та муніципальній владі;
- за учасниками: тільки громадяни певної держави (вибори, референдуми, участь в діяльності політичних партій); всі особи, незалежно від наявності громадянства (мітинги, рухи, демонстрації тощо);
- за часом: одноразові, тривалі;
- за періодом: виборча, міжвиборча;
- за наслідками: успішні (досягається компроміс між громадянським суспільством та державною владою), неуспішні (компромісу не вдається досягнути);

---

<sup>35</sup> Румянцева А. Влада і суспільство: проблеми взаємодії в країнах СНД *Науковий вісник [Одеського національного економічного університету]*. 2019. № 4. С. 111-123.

<sup>36</sup> Див. Пехник А. В., Дзюбенко Ю. М. Безпосередня демократія як форма реалізації народовладдя в Україні (місцевий рівень) *Актуальні проблеми політики*. 2018. Вип. 61. С. 275-285.

- за гуманітарною складовою: мирні, військові;
- за ступенем масовості: масова, групова, колективна, індивідуальна;
- за правовим змістом: законна, незаконна (захоплення державних будівель, псування державного майна, незаконне застосування зброї);
- за сферою: політична, економічна, соціальна, культурна, освітня, екологічна тощо;
- за масштабами: місцева, регіональна, загальнонаціональна;
- за стадією здійснення публічної влади: на стадії формування публічної влади, стадії функціонування публічної влади, контрольній стадії;
- за формою здійснення: вибори, референдум, індивідуальні та колективні звернення, участь у діяльності політичних партій, громадська ініціатива та консультування; експертиза та моніторинг тощо.

## **1.2.Участь громадськості у здійсненні публічної влади як основа взаємодії держави та громадянського суспільства**

Питання розвитку держави – одне з найстарших в історії правової і політичної думки й донині є особливо актуальним. Проблема формування оптимальної форми у взаємодії держави та суспільства на кожному історичному етапі мала свої особливості, проте навіть на сьогодні не досягла ідеалу. Безумовно, правова держава за самою своєю суттю може визнаватися такою лише за умови, що вона забезпечує встановлення не тільки формального, але й реального панування права в усіх сферах життя суспільства, його прямий, безпосередній вплив на всю сукупність суспільних відносин. Декларування принципів правової держави встановлює тільки можливі правові гарантії, але реальне забезпечення взаємодії держави і суспільства у прагматичному аспекті має низку проблем. Однією з таких є взаємодія держави і суспільства під час вирішення публічних справ.



Науковці виокремили моделі взаємодії між державою й суспільством:

- етатистська (модель, у якій перевага у вирішенні суспільних питань віддається державній владі, що здійснює контроль за якомога більшою кількістю сфер суспільного життя; громадянське суспільство або взагалі заперечується, або його роль зводиться до мінімуму);
- консенсусна (за такої моделі обидві сторони визнають один одного рівноправними і важливими акторами соціального життя, тому взаємодія має взаємопідтримувальний характер);
- конфронтаційна (модель, за якої сторони хоч і визнають один одного, але принаймні одна із сторін вважає, що інша створює перепони та заважає розвиватися);
- самоорганізаційна (модель, яка за своєю суттю є повною протилежністю етатистської моделі; державна влада заперечується як така; єдино можлива форма «взаємодії» – поступове знищення громадянським суспільством державної влади);
- змішана (модель, яка може поєднувати низку вищезазначених моделей; наприклад, за ситуації, коли проголошується єдність органів державної влади та громадянського суспільства)<sup>37</sup>.

Державна влада створена суспільством для захисту своїх інтересів, проте органи державної влади мають властивість девальвувати повноваження, що їм надані, на свою користь, оскільки саме державна влада наділена потенційним легальним примусом стосовно суспільства. Ось чому питання участі громадян є прерогативним для формування моделі правової, демократичної держави<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Шкірчак С. І. Громадянське суспільство і державна влада в програмних документах українських політичних партій першої чверті ХХ століття *Вісник Дніпропетровського університету. Політологія*. 2012. № 9/2, вип. 22 (4). с. 230.

<sup>38</sup> Андрійчук Т. Державна підтримка розвитку громадянського суспільства: компаративний аналіз досвіду Албанії та України *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2018. Вип. 2. С. 271-284

У цьому контексті варто погодитися з В. Скрипнюком, що «держава і суспільство (а точніше – демократична держава і громадянське суспільство) взаємодіють у такий спосіб, що громадяни мають можливість не просто періодично висловлювати свою волю та артикулювати власні інтереси, але й виступають постійним джерелом легітимації публічної влади, внаслідок чого держава отримує та зберігає свій демократизм»<sup>39</sup>.

Потрібно вказати, що окрім теоретико-правової актуальності проблеми участі громадян у публічній владі та взаємодії держави і громадянського суспільства мають практичне значення для України, у зв'язку з нагальною потребою реформування державного апарату, необхідністю конституційної, адміністративної, судової реформи та реформи органів місцевого самоврядування.

Громадянське суспільство вимагає і формує демократичність держави. Однією з найважливіших умов демократії є принцип відкритості та доступності державної влади, її відкритість та гласність. Громадяни мають право знати про дії і наміри політичних сил, органів державної влади. Вони повинні впливати на процеси створення і реалізації законів, якість роботи державного апарату, рівень освіченості і громадянської самосвідомості політиків, які ухвалюють політичні рішення<sup>40</sup>. У громадянському суспільстві плюралістичність демократії зумовлює підвищення правової відповідальності держави, її органів і службовців у суспільному й державному житті, взаємної відповідальності держави й особи. Серед основоположних принципів взаємовідносин держави і особи, які отримали конституційне визнання, відповідальність держави перед особистістю займає особливе місце. З одного боку, це одна з найважливіших характеристик, одна з ознак правової держави. З іншого – відповідальність держави перед особистістю є державно-правовим втіленням вимог свободи і справедливості в реальній соціальній дійсності, відноситься до засадничих харак-

---

<sup>39</sup> Скрипнюк В. М. Громадянин, суспільство, держава: політична участь як механізм демократичної легітимації влади *Філософські та методологічні проблеми права*. 2013. № 1/2. С. 45.

<sup>40</sup> Шпортько О. Поле публічної політики *Політичний менеджмент*. 2010. № 5 (44). С. 90-96.

теристик самого громадянського суспільства, є основою його нормального функціонування в режимі демократії, свободи і соціальної справедливості.

Громадянське суспільство – це суспільство рівноправних громадян з високим рівнем економічної, соціальної, політичної культури і моральних властивостей, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини<sup>41</sup>. Така дефініція потребує широкого тлумачення. Тому науковці виділяють чималий перелік чинників, які позиціонує громадянське суспільство. Узагальнено до них можна віднести такі:

- функціонування системи влади й управління на основі суворого дотримання принципів розподілу влад, їх взаємодії і взаємоконтролю, на основі поєднання широко розвиненої повноправної системи представницьких органів, що обираються правоздатним населенням, йому підзвітні і виражають його волю та органів державного управління, що утворюються представницькими органами в межах, визначених законом;
- неухильне дотримання принципів побудови демократичної держави: забезпечення права громадян країни брати участь у формуванні державних інститутів (насамперед, представницьких) через здійснювані періодично в терміни, визначені Конституцією, загальні вибори, плебісцити, референдуми (без будь-яких обмежень за майновими, національними, релігійними та іншими дискримінаційними мотивами) на основі рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні;
- послідовне впровадження в життя принципів правової держави: розбудова розвиненої системи законності, яка детально б регулювала багатогранні прояви суспільних відносин, встановлення чіткої ієрархії законів і підзаконних актів та суворе її дотримання, забезпечення виконання встановлених державою норм, правове і мора-

---

<sup>41</sup> Теорія держави і права (опорні конспекти) : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] К. : Атіка, 2005. с.26

льне виховання населення, формування атмосфери поваги до закону і правопорядку, ідеології непохитності й моральної зневаги до порушень і порушників;

- широке забезпечення юридичними гарантіями правового статусу громадян, їх майнової особистої та громадянської недоторканості, політичних і юридичних прав, визначених Конституцією та іншими законами України, їх людської гідності<sup>42</sup>.

Як бачимо, участь громадян визначається практично в усіх вищезгаданих положеннях. Тобто можемо зробити висновок, що інститут участі громадян є однією з основних характеристик існування та розвитку громадянського суспільства.

Зазначимо, що вказаний перелік ознак громадянського суспільства є невичерпний, і однією з прерогативніших ознак і найважливішою передумовою є існування зрілої, правоповажної, компетентної й активної особистості. Окремий член суспільства не є «пішаком» у політичному та правовому житті, він навіть індивідуально в правовій державі наділений широким переліком форм політико – правової активності, здатен наполягати на захисті своїх прав та свобод, є правосвідомим та наділений іншими правоповажними якостями. Завданням сучасної держави є виробити таку правову політику, щоб не тільки забезпечувала різні форми участі громадян, як, наприклад, вибори, референдуми тощо, але й формування такого громадянина, що зміг би та мав би бажання брати участь в публічно-владній діяльності.

Участь громадян є засобом консолідації громадянського суспільства, способом підвищення рівня правової і політичної культури населення. Однак вагомою виступає участь для окремого громадянина. Одним з основних наслідків участі громадян в умовах демократії, вважає Р. Даль, є чітка артикуляція власної позиції щодо того, чи в належний спосіб діє державна влада, чи є чинні владні інститути легітимними<sup>43</sup>. Використовуючи можливість

---

<sup>42</sup> Громадянське суспільство в Україні / В. Ф. Сіренко, В. І. Тимошенко, Т. І. Ковальчук, Н. М. Онищенко. К. : Логос, 1997. с.88

<sup>43</sup> Данильян О. Г. Місце і значення соціального контролю у сфері правового виховання. Проблеми правового виховання в сучасній Україні (круглий стіл)

участі у політичному та державному житті суспільства, особистість самоідентифікується, визначає себе членом суспільства, громадянином держави і суб'єктом права.

Для визначення ролі участі громадянина у здійсненні політичної влади необхідно, на нашу думку, проаналізувати особисту соціально-правову активність громадянина. Політична пасивність, попри її зовнішню безпечність, у підсумку може становити загрозу демократії, оскільки може призвести до істотного обмеження впливу народу на владу. Варто також зазначити, що держава, зі свого боку, зацікавлена в залученні людей до політики, оскільки саме через це державна влада отримує суспільну підтримку, без якої вона приречена. Адже найбільш надійним джерелом легітимації державної влади вчені недаремно називають участь громадян в управлінні, що створює відчуття причетності людей до політики, яка здійснюється владою, дозволяє людям відчувати себе певною мірою її суб'єктом<sup>44</sup>.

Активність, у філософському розумінні, означає корінну властивість матерії, родове поняття щодо соціальної активності. Остання характеризує соціальну форму руху матерії, взаємодії елементів суспільного життя, інтенсивність її розвитку, здатність і міру реакції соціальних суб'єктів на зовнішні умови. Соціальна активність особистості – найвища форма активності. Вона виявляється як особлива якість, як здатність діяти свідомо, як здатність не тільки пристосовуватися до зовнішньої дійсності, але й змінювати її, тобто разом із середовищем особистість змінює сама себе.

Соціальна активність особистості зумовлена умовами життя, які визначають потреби й інтереси суспільства, соціальної групи, особистості. Теоретик права В. Оксамитний стверджує, що соціально-правова активність особистості – це насамперед ініціативна поведінка, яка може стати та нерідко стає вагомим чинником змін у самій правовій системі. Він пише, що соціально-правова активність визначається високим рівнем правосвідомості, глибокою правовою переконаністю, свідомо взятою на себе здатністю використовувати

---

*Проблеми законності.* 2009. № 103. С. 220-225.

<sup>44</sup> Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : моногр. Х. : Право, 2011. с. 169

надані правом можливості, творчо керуватися ними у своїй повсякденній поведінці<sup>45</sup>. До ініціативності, як ознаки активності, науковці також додають цілеспрямованість, законність, енерговитратність<sup>46</sup>, творчий характер, корисність, моральну узгодженість з правом<sup>47</sup>.

Заслугове уваги й позиція науковців щодо позитивної ознаки активності. М. Орзіх мотивовано стверджував, що правова активність може бути і протиправною, і негативною, як «із знаком плюс», так і «зі знаком мінус», оскільки охоплює «не тільки діяльність щодо здійснення вимог права, але й діяльність, яка не відповідає вимогам закону»<sup>48</sup>.

Соціальна активність і законослухняна поведінка не є тотожними поняттями з двох причин. По-перше, остання може проявлятися і в активній, і в пасивній формі, наприклад, утримання від дій. По-друге, активність передбачає ініціативну, творчу, особисту діяльність, яка спрямована на реалізацію своїх політичних та правових можливостей, а законність, своєю чергою, не вимагає особистісного креативного потенціалу особи.

Активність громадянина дозволяє захищати власні законні інтереси, бути більш обізнаним у публічно-державному та правовому житті, підвищує рівень правосвідомості громадянина. У цьому контексті варто погодитися з В. Червонюком, який говорить про один з видів соціальної активності, а саме правову активність, що вона є відображенням двох взаємопов'язаних процесів: сприйняття права, «набуття» необхідних для правової життєдіяльності системи якостей та вплив соціального суб'єкта за допомогою активності, що реалізується, на правове середовище. Отже, у стислому вигляді поняття правової активності розглядається як сприйняття права та згідні з ним дії<sup>49</sup>. Завдяки політичній актив-

---

<sup>45</sup> Оксамытный В. В. Теория государства и права : учеб. М. : ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004. с. 469-470.

<sup>46</sup> Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. М. : Юристъ, 1999. С. 482-483

<sup>47</sup> Морозова Л. А. Теория государства и права : учеб. М. : Юристъ, 2002. с. 324

<sup>48</sup> Орзих М. Ф. Некоторые теоретические вопросы правовой активности *Конституция СССР и правовое положение личности*. М., 1979. с. 118

<sup>49</sup> Червонюк В. И. Теория государства и права : учеб. М. : ИНФРА-М, 2006. С. 668-669

ності особа набуває суспільно-корисного досвіду. Слід констатувати, що, на нашу думку, соціальна активність – це взаємовигідне явище, оскільки приносить користь не тільки особі, яка нею володіє, але й державі. Правова активність громадян забезпечує демократизацію держави, законність публічно-владних відносин, легітимізацію влади, її доречно позиціонувати як субстат державності, важливу умову політико-правової організації суспільства, його ефективного функціонування.

Високі моральні якості, розвинена правова культура й активна громадянська позиція особистості є критеріями, які свідчать про зрілість суспільних відносин, відповідною формою яких є інституційна структура правової держави. Без особистості з високим рівнем правової культури не може виникнути й існувати громадянське суспільство. Громадянське суспільство – це не все населення країни. Масштаб цього явища у структурі суспільства визначається часткою активних громадян, яким властива висока правова культура. Насправді громадянське суспільство становить певну частину населення країни, яка може розширюватися або звужуватися, залежно від поширення правової культури серед населення, з тенденцією в майбутньому охопити більшість людей або навіть суспільство загалом<sup>50</sup>.

Для держави тоталітарного режиму політично і юридично активна особистість – державницька проблема, що загрожує авторитарній владі. Більшість сучасних держав авторитарного типу прикривається декларуванням прав та свобод громадян, гуманістичною спрямованістю права, насправді ж відбувається домінування в публічній сфері державного центру. Ми стоїмо на тій позиції, що політична і правова активність особистості забезпечить їй участь у політичному і правовому житті, дозволить зміцнити державність і забезпечити ефективність влади.

Окрім авторитарності влади існує ще широке коло чинників, які протидіють впорядкуванню активності особи. До них відносимо соціальні деформації, неефективність механізму захисту громадян, правовий нігілізм та недовіру до органів державної

---

<sup>50</sup> Яковюк І. Правова культура і її вплив на розвиток правової системи *Вісник Академії правових наук України*. 2008. №2 1 (52). С. 49.

влади й місцевого самоврядування тощо. Звернімося до практики. М. Ховард, здійснивши ґрунтовні соціологічні дослідження політичної активності громадян країн Східної Європи, дійшов висновку, що їхнє інертне ставлення до функціонування інститутів громадянського суспільства, зокрема й політичних партій, обумовлене недовірою до організацій, стійкістю неформальних дружніх зв'язків і розчарованістю посткомуністичною реальністю<sup>51</sup>. Отож, інститут участі прямо залежить від активності громадян, державно-історичні дефекти функціонування публічної влади радикально негативно впливають на рівень довіри до державницьких явищ.

Продовжуючи цю думку, можна констатувати нелінійний характер проявів активності громадськості. Ініціативна творчість громадян, громадська думка, утворюючи певну соціально-психологічну атмосферу, істотно впливають на всі суспільно-політичні інститути суспільства, на свідомість і поведінку людей, зростання їх залучення до політико-правового життя. Їхній вплив є багатоплановим та відображається в усіх сферах життєдіяльності суспільства<sup>52</sup>. Прояви соціальної активності безпосередньо пов'язані з політичними і правовими процесами, що відбуваються в державі. Певні державницькі трансформації в країні можуть викликати активний супротив з боку народу, що характеризується сплеском активності громадян. Такий високий рівень активності з часом змінюється. Для прикладу, дослідження, здійснене соціологічною службою Центру Разумкова, показало, що 37,7% опитаних не підтримали б ні так званий Майдан, ні Антимайдан, якби він відбувся зараз<sup>53</sup>.

Демократія участі – це спосіб примирення інтересів більшості та меншості на основі консенсусу, який забезпечує стабільність політико-правової системи. Досягнення такого консенсусу стає можливим за умови, якщо якомога більше громадян стануть ак-

---

<sup>51</sup> Ховард Марк М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе М. : Аспект Пресс, 2009. 192 с.

<sup>52</sup> Оксамытний В. В. Теория государства и права : учеб. М. : ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004. с. 470-471

<sup>53</sup> Центр Разумкова. Соціологічні опитування URL : <http://www.razumkov.org.ua>.



тивними учасниками суспільно-політичного життя. Це дасть змогу: по-перше, репрезентувати інтереси всіх тих, хто в цьому зацікавлений; подруге, безпосередньо, а не опосередковано, відстоювати ці інтереси. Крім цього, політична участь дає можливість в організованій спосіб представити інтереси громадян перед публічною владою і в такий спосіб впливати на її легітимність

Принцип достовірності в науковому пошуку вимагає визначення мінімальної гносеологічної одиниці в можливих визначеннях активності. Отож слід сформулювати авторське визначення активності як вагомого чинника впливу на участь громадян у здійсненні державної влади. Соціально-правова активність – особиста якість людини, що стимулює до участі в державному ф правовому житті суспільства та здійснення публічної влади, детермінує залученість до процесів політичного життя, проявляється в будь-яких діях, через які громадянин намагається впливати на публічну владу.

Звернімося до практичного аспекту. У науковій літературі з цього приводу є певні розбіжності. Одні науковці переконливо заявляють про низьку соціальну активність, інші – про розвиток громадянського суспільства в Україні. Ми вважаємо, що мають рацію дві наукові групи. Розбіжність пояснюємо історичними реаліями, які відбувалися в проміжок видання наукових доробків авторами. У спадок від адміністративно-командної системи наша отримала правовий нігілізм, політичну зневіру, відсутність демократичних інституцій та низку інших вагомих проблем, що спричиняють дуже низький рівень політичної активності. На початках незалежної історії державності науковці стверджували, що «у ході аналізу суспільно-політичної ситуації можна визначити, що найбільшою перешкодою у побудові громадянського суспільства в Україні є загальне відчуження громадян від влади. Немає ще сталої думки про те, що громадяни своїми силами можуть змінювати соціальні процеси і таким чином впливати на суспільство»<sup>54</sup>. Також цей період описують як цілковиту репресивність, апатію та зневіру. «Суспільство перебуває у глибокій

---

<sup>54</sup> Дейчаківський М. Громадянське суспільство і недержавні організації *Vim-чизна*. 1999. № 3/4. С. 120-124.

соціальної дезінтеграції, коли фактично відсутні нові суспільні цінності, ідеали, громадянська свідомість, які були б рівноцінними або перевершували колишні цінності та ідеали. Людей охоплюють почуття безнадії, розчарування, розгубленості, відчаю, соціальної відчуженості та втрати віри у майбутнє. Суспільством оволоділо почуття соціальної апатії»<sup>55</sup>. Політичні та державно-правові процеси останніх років дають можливість говорити про значний прогрес і стрімкий розвиток громадянського суспільства в Україні. Ціннісним ідеалом на сьогодні і найбільш інтегруючим фактором суспільства стали національно-патріотичні ідеї, збереження державності, відстоювання територіальної цілісності та суверенності України.

Статистичні дані показують відповіді громадян на питання про те, коли в них може з'явитися потреба в активній громадській діяльності. Порівняльні ж дані свідчать, що за останні роки рівень свідомості та правової активності значно зріс, це підтверджується тим фактом, що громадяни здійснювали б активну політичну діяльність, якби знали, що вона приносить користь суспільству (у відсотковому відношенні цей показник виріс майже удвічі), при цьому знизилася кількість громадян, що готові займати активну позицію лише з особистих корисливих мотивів<sup>56</sup>.

У попередньому розділі ми звертали увагу на певні нормативно-правові проблеми участі громадян у здійсненні державної влади. Правова проблема полягає в наявності нормативно-правових актів, які закріплюють механізми участі громадськості на окремого громадянина в публічно-владних процесах. Такими актами повинна бути не тільки Конституція, яка як Основний законом, що має вищу юридичну силу, встановлює в загальному право участі, але й нормативно – правові та підзаконні акти відомчого характеру, що містили б уточнювальні норми, яким чином, якими механізмами і в якій мірі органи публічної влади забезпечують можливість співпраці їх з громадянським суспільством. При цьому потрібно говорити не тільки про загальну

---

<sup>55</sup> Цветков В. В. Демократія – управління – бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : моногр. К., 2001. с.103

<sup>56</sup> Центр Разумкова. Соціологічні опитування URL : <http://www.razumkov.org.ua>.

стратегію розвитку права громадян, але й про конкретні складники реалізації цього права.

Поряд із правовим закріпленням фактора правових передумов участі громадян є достатній рівень знань своїх прав та обов'язків громадянами України, розуміння політичних процесів та особливостей діяльності публічних інституцій. Соціологія показує, що сучасний рівень політичної та правової обізнаності громадян України є критично низьким. Знайомими з текстом Конституції України є тільки 12% громадян, а зовсім не ознайомлювалися близько 50%<sup>57</sup>. Отож, половина громадян нашої держави не має уявлення про правові норми, що містяться в Основному законі, що ж тоді говорити про акти нижчого рівня?

Зараз же, у контексті впливу суспільства на владну сферу, акцентуємо увагу ще на одній проблемі – окрім правового регулювання необхідна низка передумов суспільного характеру, які стали б основою для реальної участі громадян. Така участь громадськості є динамічним процесом і потребує, на нашу думку, певних соціальних, економічних, політичних та інших передумов.

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

Г. Алмонд і С. Верба зазначали, що «державні діячі, які намагаються створити політичну демократію, дуже часто зосереджують свої зусилля на встановленні певного набору демократичних урядових інститутів і написанні конституції. Проте для розвитку стабільного й ефективного демократичного врядування необхідно дещо більше, аніж певні політичні та управлінські структури. Цей розвиток залежить від... політичної культури. Якщо вона не здатна

---

<sup>57</sup> Центр Разумкова. Там само.

утримувати демократичну систему, шанси останньої на успіх замалі» (цит. за:<sup>58</sup>).

Економічною передумовою участі громадськості може бути існування механізмів, схем ринкової економіки, які використовують застарілі методи системи управління економічним розвитком; вона полягає в розробці й обґрунтуванні пріоритетних, найбільш перспективних та ефективних напрямів розвитку економіки. Відсутність необхідних економічних та конституційних реформ, що, своєю чергою, руйнують сферу малого і середнього підприємництва, сприяють безробіттю та зубожінню населення, встановлюють низький рівень економічного забезпечення не тільки окремих громадян, але й усієї держави. Це особливо актуалізується у зв'язку з нормалізацією економічних зв'язків. Як вказують економічні експерти, «світове господарство перетворилося у величезну систему взаємостосунків, де самим вигадливим чином перетинаються економічні інтереси як держав, так і промислових, і торгівельно-фінансових корпорацій, переміщуються, ігноруючи будь-які кордони, величезні маси капіталів, товарів, реальних і віртуальних послуг, що обумовлюють долю і шляхи розвитку не тільки окремих суб'єктів господарювання, але й цілих держав»<sup>59</sup>. Зазвичай низький економічний рівень життя громадян держави призводить до намагання навіть революційним шляхом змінити наявні механізми владних відносин.

Повноцінна участь громадян у політичних процесах неможлива без адекватного вирішення економічних проблем. Чи не найгострішою з них, як уже зазначалося, є проблема бідності. Адже, як резонно констатував С. Г. Хантінгтон, «люди, котрі дійсно бідні, занадто бідні, щоб брати участь у політиці, і занадто бідні, щоб протестувати. Вони байдужі, апатичні і мало піддаються впливу засобів інформації та інших стимулів, котрі могли би збудити в них такі очікування, котрі підштовхнули би їх до політичної активності»<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Баталов Э. Политическая культура России сквозь призму civic culture *Pro et Contra*. 2002. Т. 7. № 3. – С. 7.

<sup>59</sup> Правове забезпечення економічного суверенітету в умовах міжнародної інтеграції : наук. доп. / НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. Донецьк : Юго-Восток, 2011. с. 15.

<sup>60</sup> Хантінгтон С. Политический порядок в меняющихся обществах; пер. с англ. В. Р. Рокитянского. – М. : Прогресс-Традиция, 2004. с. 68.

Політична передумова представляє собою стійке бажання реалізувати зазначене право, що підкріплюється, з одного боку, соціальною, економічною та правовою необхідністю й політичною волею правлячої еліти, політичної партії, прошарку створити передумови вищезазначеного характеру для реалізації цього права, з іншого боку, міжнародними зобов'язаннями держави створити реальні засоби для демократизації державної влади та правової держави. «Політичний простір виступає як своєрідна матриця, відповідно до якої відтворюються політичні відносини, що склалися в суспільстві, відношення до системи державного устрою, носіїв державної влади, можновладців, які закріплені у звичаях, традиціях і законах (у юридичному розумінні цього поняття), а також норми поведінки, досягнутий рівень політичної культури, системи цінностей»<sup>61</sup>.

Інформаційно-технічна передумова передбачає наявність у громадян повної достовірної інформації на всіх стадіях ухвалення рішень державними органами. Народ потрібно повідомляти не тільки на етапі прийнятих рішень, але їх волю та інтереси ставити в основу первинного ухвалення рішень, розроблення їх проектів. Інформація є потужним ресурсом державної влади, який вона може використати для досягнення власного інтересу, доступ до достовірної інформації нівелює неправомірні дії з боку державних лідерів та представників органів державної влади. «Володіння, контроль і можливість поширення інформації стають для певних соціальних одиниць головними джерелами влади, оскільки через зазначену діяльність створюється можливість впливу на свідомість людей, формування ставлення до тих чи інших подій і дій, впливу на процедури прийняття рішень, на формування ціннісних орієнтирів у суспільстві, які визначають значущість певного ресурсу для окремого індивіда»<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Воловик В. И. Философия политического сознания : моногр. Запорожье : Просвіта, 2006. с. 69

<sup>62</sup> Солових В. П. Влада в системі суб'єктно-об'єктних управлінських відносин в державі : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 Х., 2002. 183 с.

Політичний простір впливає на все суспільне життя і визначає необхідність, можливості та механізми участі громадянськості в політичному житті і публічній владі.

Для держави, яка стала на демократичний шлях розвитку та прагне відстоювати європейські цінності, вагому роль відіграє розвинене громадянське суспільство з високим рівнем правової та політичної культури. «Правовою, соціальною та демократичною держава може вважатися лише тоді, коли вона взаємодіє, співпрацює з громадянським суспільством, відображає в цілях і напрямках суспільного розвитку реальні потреби й інтереси даного суспільства, його народу, його традиції і культуру»<sup>63</sup>. У таких умовах інститут участі громадян є важливою сполучною ланкою між державою та громадянським суспільством, виступає критерієм демократичності держави. Для встановлення цього правового механізму необхідні належно виділені соціальні, правові, економічні, політичні та інформаційні передумови. Їх поєднання і консенсус створюють суспільну основу для реального забезпечення права громадян на управління державою.

Лише громадянське суспільство, що ґрунтується на ініціативі «знизу», соціальна активність громадян, їхнє прагнення до самоорганізації, утворення самодіяльних структур, які перебувають поза системою державної влади і слугують захисту й задоволенню їх власних інтересів, здатне протистояти руйнівним процесам, стабілізувати і консолідувати суспільство й державу<sup>64</sup>.

Людиноцентризм сьогодні є основою правової ідеології і «фундаментом» для побудови демократичної, правової держави, громадянського суспільства і системи права. Базисом для сучасного права є аналіз взаємодії людини і держави, де перша виступає основою функціонування держави, її права і свободи є правовою цінністю. Гуманізм домінують впливає на відносини держави і суспільства, визначає вагомість та захищеність правового статусу

---

<sup>63</sup> Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : моногр. К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. с. 123

<sup>64</sup> Кравчук В. М. Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 К. : [Б. в.], 2008.

особи, демократичність державно-політичної сфери, що має не тільки теоретичне, але й практичне значення. Реформи пострадянського простору, які необхідно проводити, повинні імплементувати демократизм, гуманізм, людиноцентризм та лібералізм як вагомні принципи майбутніх модернізацій.

Констатуємо також необхідність участі громадян не тільки для публічної влади, оскільки така діяльність її легітимує та демократизує, але й для народу, громади та окремої людини. Це реальний спосіб творення необхідних для людини правових норм, де людина виступає суб'єктом правотворчості, відбувається «входження» особи у право, адже «суб'єкт права – це джерело права, джерело всіх правових ролей, це завжди правова індивідуальність, яка створює об'єктивне право, об'єктивну правову матерію своєю волею, діяльністю, свідомістю»<sup>65</sup>. Людина через участь у здійсненні публічної влади заявляє про себе як «альфа» й «омега» правових та державно-владних відносин.

Консенсус між державою й особою в політичній та правовій сфері створює належне поле для взаємодії. Визначний український теоретик О. Петришин вказує, що «сутність права має розглядатись у безпосередньому зв'язку з процесами соціалізації індивідів, демократизації політичного життя, активною участю громадян у процесі нормотворчості, зокрема з виявленням необхідності регулювання певних суспільних відносин, формуванням соціальних очікувань щодо спрямованості та змісту їх регламентації, обговоренням проектів законів та інших нормативно-правових актів і внесенням до них пропозицій, залученням громадськості до процесу реалізації й оцінки ефективності законодавства»<sup>66</sup>. Участь громадян є вагомим механізмом налагодження консенсусу між громадянським суспільством та державними органами.

Нівелювати вплив держави на суспільство означає звужувати наукову проблематику. У тоталітарній чи авторитарній державі повноцінне, ефективно функціонуюче громадянське суспільство не

---

<sup>65</sup> Якимов А. Ю. Статус суб'єкта права (теоретические вопросы) *Государство и право*. 2003. № 4. С. 0.

<sup>66</sup> Петришин О. В. Конфлікт та співробітництво як соціальне середовище права *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 3 (38). С. 24-34.

може розвинутися. Враховуючи можливість силового впливу на суспільство можлива деформація інституту участі громадян. Ця деформація набуває таких форм: 1) відсутність політичної участі; 2) формальна участь, коли органи державної влади «прикриваються» громадськістю для реалізації власних цілей та інтересів.

На противагу цьому публічна влада через форми своєї діяльності, такі як правотворчість, правозастосування, правоохоронна діяльність, може «виховувати» громадянське суспільство. Правовиховні та правоосвітні заходи і процеси здатні сформувати громадянина з належною правовою культурою. Тому можна говорити про двосторонній вплив держави і громадянського суспільства, а вектор цієї взаємодії формує затребуваність чи нівелювання інституту участі громадян.

Громадянське суспільство, як уже зазначалося, позиціонується з правовою, демократичною державою, тому варто погодитися з Ю. Шемшученком у тому, що громадянське суспільство «є базисом держави, ініціює в ній необхідні зміни»<sup>67</sup>. Правовою, соціальною та демократичною держава може вважатися лише тоді, коли вона заємодіє, співпрацює з громадянським суспільством, відображає в цілях і напрямках суспільного розвитку реальні потреби й інтереси цього суспільства, його народу, його традиції і культуру<sup>68</sup>. Зрозумілим є той фактор, що людина з високим рівнем правової та політичної свідомості схильна вимагати належного рівня ефективності та легальності державної влади. Загалом суспільство з належним рівнем правової культури та політико-правової активності формує державні органи за правовими принципами. Участь таких членів суспільства в державно-владній діяльності і функціонуванні органів місцевого самоврядування підвищує рівень демократичності та соціальної справедливості в державі.

---

<sup>67</sup> Політологічний енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. К. : Генеза, 2004. С. 79-80

<sup>68</sup> Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : моногр. К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. с. 5



Своєю чергою, про аспекти взаємодії держави і суспільства пише, зокрема, В. Кравчук. Науковець доводить, що оскільки держава – це всезагальне, можна сказати, глобальне утворення в межах певної території, то, відповідно, їй властиво зважати в основному на інтереси і проблеми великих соціальних груп, які можуть впливати на її політику. Тому інтереси особи в такій ситуації стають прерогативою громадянського суспільства, яке й зобов'язане зосередити увагу держави на вирішенні загальних питань через індивідуальні, поставити взаємини суб'єктів (особа – суспільство – держава) на один рівень і чітко усвідомити, що і суспільство, і держава створені людиною та функціонують для неї, адже не держава будує громадянське суспільство, а воно створюється самими громадянами. Громадянське суспільство не запроваджують законом, воно виникає, формується в суспільній історії шляхом суверенізації життя особистостей та громад. Держава ж певним чином регламентує діяльність інституцій громадянського суспільства, підтримуючи їхній розвиток або гальмуючи його<sup>69</sup>.

Громадянське суспільство й держава, виступаючи антагоністами, створюють негативні наслідки і для себе, і для кожного громадянина. Тому цивілізаційний розвиток світобуття вимагає консенсусного підходу до цих явищ. На думку науковців, на сьогодні недостатньо розробленим і таким, що потребує правового врегулювання є механізм соціального партнерства між інститутами громадянського суспільства та державою. Для цього необхідний більш широкий правовий підхід, чітке визначення стратегічних і тактичних завдань державної політики щодо формування у громадськості політичної свідомості та громадянської активності<sup>70</sup>. Однією з ефективних форм партнерства між державою, державною владою і суспільством є законодавча та практична реалізація форм участі громадськості у здійсненні публічної влади.

---

<sup>69</sup> Кравчук В. М. Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових вчень К. : [Б. в.], 2008.

<sup>70</sup> Участь громадськості в політичних процесах: корені трави – 3 / упоряд. : Г. О. Усатенко, О. В. Боронь. К. : Агентство «Україна», 2005. с. 16

Найважливішим служінням загальному благу з боку державної влади є служіння праву, і державна влада є владою службовою, насамперед і переважно відносно прав громадян та права взагалі. Ця ознака, поряд з вимогою забезпечення свободи людини, сприяє найбільш повній реалізації її прав і закладена в самій ідеї правової держави.

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

Новітня історія нашої держави, декларуючи демократичні цінності, проходить важкий процес до створення необхідної моделі правового та соціального існування. На сьогодні домінуючий вплив на всі державотворчі та правотворчі процеси має не тільки держава, але й громадянське суспільство. «Розвиток вітчизняної державності відбувається у взаємодії з різними соціальними інститутами та структурами, але в першу чергу з різними особистостями. Ні для кого не є секретом, що така взаємодія набула в сучасних умовах якісно нового змісту. Тому в умовах модернізації вітчизняної державності варто по-новому подивитись на сутність, зміст, принципи та форми такої взаємодії, а також на можливі конфлікти та суперечності, які виникають або можуть виникнути між особистістю та державою, її публічно-владними структурами»<sup>71</sup>. Ось чому необхідно створити оптимальні взаємозв'язки між цими елементами, при цьому не конфронтаційного, а регулятивно-допоміжного характеру. Інститут участі громадян у здійсненні публічної влади є одним з «містків» налагодження контакту між державою, державною владою – з одного боку та громадськістю й окремим громадянином – з іншого, а також є одним з основних критеріїв демократичності держави.

---

<sup>71</sup> Мінченко Р. М. Еволюція державної влади в сучасній Україні (теоретико-правове дослідження) : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 Київ: Інститут зак-ва ВР України, 2009. с. 180.

## Розділ 2

# БЕЗПОСЕРЕДНІ ФОРМИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ

---

### 2.1 Референдум як форма безпосередньої правотворчої участі громадськості

Загальний правовий принцип – народ є джерелом влади. Окремий громадянин як представник народу може бути суб'єктом влади через службу в органах державної влади чи місцевого самоврядування. Сам народ як окремий загальний елемент врядування також може здійснювати владу через безпосередню форму народовладдя. До неї відносять вибори, референдум та інші форми безпосередньої участі. Первинно необхідно дослідити референдум як безпосередню участь народу у здійсненні публічної влади.

Під змістом конституційного права громадян України брати участь у референдумах варто розуміти закріплену конституційними нормами та деталізовану в законах України систему можливих і необхідних моделей поведінки уповноваженого та зобов'язаного суб'єктів, компетентних органів, посадових і службових осіб щодо здійснення носієм права свого волевиявлення стосовно важливих питань загальнодержавного і місцевого значення, а також прийняття (чи підтвердження) нормативних та індивідуально-правових актів<sup>72</sup>.

Легалізація державної влади безпосередньо пов'язана з народним волевиявленням, народним суверенітетом, оскільки передусім народ володіє соціально-економічними і політичними засобами для реальної участі у здійсненні публічної влади. Конституційна норма, що єдиним джерелом державної влади є народ, означає, що лише від народу всі державні органи отримують владу і в ім'я народу вони зобов'язані її використовувати. Якщо ж державна влада, навіть сформована формально законним конституційним шляхом, застосовується проти народу, обмежує його права і свободи, вона не може бути визнана легальною.

---

<sup>72</sup> Сиренко В. Ф. *Интересы и власть Киев* : Оріяни. 267 с.

Необхідно, з погляду юридичної методології, визначити коло питань, проблем, які потрібно розглядати на загальнодержавному референдумі. Український правник Ю. Барабаш переконливо доводить, що, незважаючи на всю важливість безпосередньої демократії, сучасний європейський конституціоналізм, розставляючи пріоритети в механізмі здійснення державної влади, все-таки закріплює великі можливості у вирішенні стратегічних питань за органами народного представництва. Взагалі-то співвідношення форм безпосередньої і представницької демократії в реалізації народом належної йому влади є досить складним і спірним питанням. Тут важко знайти «золоту середину» і найголовніше – виявити критерії правильності у вирішенні цього питання на конституційному рівні<sup>73</sup>. Погоджуємося з автором особливо в тому, що демократизм влади народу не слід ототожнювати з максималізмом. Проведення референдуму – це позитивна безпосередня форма участі громадян у здійсненні державної влади, але не єдино прийнятна для прийняття державного рішення.

Історії відомо багато спроб створити ефективні публічно-владні механізми, серед яких варто згадати народні збори в античні часи, збори міст-держав в епоху Середньовіччя, козацькі ради, збори сільських громад. Це все безпосередні форми публічного владарювання, коли вся громада, народ, громадяни вирішують загальнодержавні справи. Ведуться наукові дискусії про можливість у сучасній державі соціально-демократичної орієнтації загальногромадянської участі. Прихильники цієї ідеї вказують на важливість «комунікації між політичним режимом і народом»<sup>74</sup>, при цьому не пов'язуючи форму участі з чисельністю чи територіальним чинником. Критики безпосереднього народовладдя допускають можливість здійснення влади безпосередньо всім народом тільки у «невеликих за кількістю і ком-

---

<sup>73</sup> Барабаш Ю. Г. Референдум як спосіб вирішення питань, пов'язаних із державним суверенітетом *Державний суверенітет: теоретико-правові проблеми: моногр.* / за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. Х.: Право, 2010. С. 91.

<sup>74</sup> Tallian L. *Direct Democracy: A historical analysis of the initiative, referendum and recall process* Los Angeles (Cal.), 1977. p. 117.

пактно розташованих спільнотах»<sup>75</sup>, інші ж взагалі відкидають таку можливість, вважаючи її непридатною<sup>76</sup>.

Позиція щодо неефективності й обмеженості референдумного рішення міститься навіть у рішеннях органів конституційного контролю європейських держав. Так, в Угорщині Конституційний суд у рішенні № 2/1993 вказує на те, що представництво (діяльність обраних осіб) є пріоритетною формою народного суверенітету. Вказана мотивація слугувала підставою для визнання неконституційною пропозиції провести референдум про розпуск парламенту, оскільки підстави дострокового припинення повноважень парламенту чітко визначені Конституцією і серед них немає такого, як розпуск за рішенням народного референдуму<sup>77</sup>. Наукова думка також підтверджує цю ідею, стверджуючи, що основною перепорою референдуму є парламентський спротив. Так, представник канадської наукової школи Л. ЛеДюк застерігає, що «використання референдумів може мати своїм наслідком знищення суверенітету парламенту, який завжди був головним принципом парламентського правління»<sup>78</sup>.

Із цього приводу висловимо власні аргументи.

По-перше, заперечуємо думку про те, що референдум є неефективною формою участі. У формальному розумінні, безумовно, всі жителі країни справді не можуть здійснювати владу, однак якщо говорити про практичну сторону, то саме така форма участі як референдум надає можливість громадянам вирішувати загальнодержавні справи, де відбувається «створення таких умов у процесі прийняття рішень, коли кожен громадянин відчуває свою причетність до важливих політико-правових процесів у країні і, більш того, може вважати свою участь вирішальною»<sup>79</sup>. Шляхом

---

<sup>75</sup> Sartori G. *Democrazia a definizioni* / G. Sartori. – 4ed. – Bologna, Milano, 1972. XIU, p. 162-163

<sup>76</sup> Ковлер А. И. *Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории* М. : Наука, 1990. с. 17.

<sup>77</sup> Інформація с сайта КС Венгрии URL: <http://www.mkab.hu/index.php?id=decisions#>.

<sup>78</sup> ЛеДюк Л. *Учасницька демократія: референдуми у теорії та на практиці* Х. : ЦОІ, 2002. с. 38.

<sup>79</sup> Барабаш Ю. Г. *Референдум як спосіб вирішення питань, пов'язаних із дер-*

референдуму вирішується низка вагомих питань, розв'язується соціальний конфлікт, громадянин отримує реальну можливість приймати рішення, нести за них відповідальність і консолідувати позицію більшості та меншості у владній діяльності.

За результатами референдуму, у широкому розумінні, визначається вектор розвитку держави на наступні роки. На початку серпня 2015 р. Греція провела референдум з фінансової політики, де вирішувалося, чи потрібно уряду Греції прийняти фіскальні заходи, запропоновані Європейським Союзом, Міжнародним валютним фондом і Європейським центральним банком<sup>80</sup>. По суті, греки вирішували питання можливого дефолту країни, виходу з Єврозони та побічно – довіри чинному уряду. Відзначимо досить високу явку – 62,5%. Особливо ілюстративним на сьогодні є референдум, що проводився 23 червня 2016 року у Великобританії, т.зв. Вгехії, де 52 % громадян проголосували за вихід країни з Євросоюзу. На нашу думку, якби правляча еліта в Україні провела референдум стосовно євроінтеграції, то політичної кризи 2013 – 2014 рр. можна було б й уникнути.

По-друге, ідея про можливість референдуму знищити парламентаризм видається в час демократизації суспільства та загального визнання правових цінностей не зовсім коректною. Референдум створює можливості реального впливу народу на владні рішення, можливості контролю за державною політикою в інтересах народу, громади, людини. Оскільки парламент виявляє свою правову природу у прийнятті рішень «для народу», то така форма участі стимулює, стримує, контролює парламент, але аж ніяк не створює йому загрозу. Нашу позицію підтримує В. Комарова в тому, що «безпосередня демократія являє собою суспільні відносини, що виникають у процесі вирішення певних питань державного і суспільного життя суб'єктами державної влади, правомочними і виражають їх суверенітет, шляхом безпосередньо влад-

---

жавним суверенітетом Державний суверенітет: теоретико- правові проблеми : моногр. / за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. Х. : Право, 2010. С. 91.

<sup>80</sup> Референдум у Греції: перемога яка може стати пірвою *Голос України:інформ. портал* URL : <http://golosukraine.com/publication/politika/svit/43890-referendum-u-greciyi-peremoga-yaka-mozhe-stati-pir/#.VgUOBKNnX0c>.

ного волевиявлення, яке підлягає загальному виконанню (в масштабах питання, що вирішується) і не потребує будь-якого затвердження»<sup>81</sup>.

Позитивно для розвитку української державності у світлі міжнародних стандартів є прийняття національним Конституційним судом України Рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008, у якому встановлено, що «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України». Українське право встановлює референдум вищою формою публічного владарювання та «способом здійснення влади безпосередньо».

Звернімо увагу на ще одну проблему референдумної участі – незначна кількість громадян, яка бере участь у цьому процесі. В середньому явка на референдум в країнах Європи становить 35-40% від усіх осіб, які мають на це право. Зваживши на те, що учасники референдуму не можуть мати одностайної думки і їхня думка ділиться принаймні на дві, кількість осіб, які прийняли рішення знову, кратно зменшується. Отож, фактично в середньому при такій формі участі 25-30% визначають референдумне рішення. За даними Грецької статистичної служби, 9 836 721 – загальна кількість виборців у Греції<sup>82</sup>. А шляхом простих підрахунків ми визначили, що рішення було прийнято близько 3,8 млн осіб. Видається, що рішення такого відсотка громадян всенародною волею можна назвати тільки умовно. Проте міжнародна спільнота стоїть на тій позиції, що особи, які не брали участі в референдумі, підтримують результати волевиявлення тих, які взяли участь у голосуванні. Громадяни з високою референдумною активністю, які стали учасниками однойменної форми

---

<sup>81</sup> Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России М. : Ось-89, 1998. с. 7.

<sup>82</sup> Hellenic Statistical Authority URL : [http : //www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE](http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE).

здійснення публічної влади, не повинні бути заручниками бездіяльності інших осіб, які не змогли чи не хотіли взяти участь в управлінні своєю державою.

Незначна явка пояснюється не тільки низьким рівнем правової та політичної культури, правовим нігілізмом, низькою політичною активністю, але й небажанням громадян брати участь у здійсненні публічної влади. Показовою, хоча дещо юридично сумнівною, є позиція Конституційного Трибуналу Польщі, висловлена в рішенні від 27 травня 2003 р. № К11/03. Пояснюючи результати виборів про вступ Польщі до ЄС і явку менше ніж 50%, Трибунал визначив, що «такий результат слід розглядати одночасно і як відсутність згоди народу- суверену на проведення референдуму (тобто народ-суверен вирішив не застосовувати свого права приймати рішення на референдумі)»<sup>83</sup>.

В аспекті участі громадян важливо обговорити проблему питань, які підлягають народному вирішенню. Визначення будь-якого питання, що постає перед публічною владою, не може бути предметом референдуму. Критеріями, на нашу думку, має бути застосування таких принципів: важливість питання для суспільства, тобто має простежуватися загальносуспільний інтерес, актуальність в часі, доцільність та ефективність, тобто прийняте рішення матиме певні наслідки в державотворчій та правотворчій практиці держави. Загальновизнаними вважаються питання, які зазвичай заборонено висувати на референдум – це податкові питання та проблеми помилування чи амністії. Така заборона має об'єктивну потребу і тому не може вважатися обмеженням участі громадян у здійсненні публічної влади. Ефективність референдуму, на наш погляд, досягається завдяки громадянському суспільству, належний рівень політичної та правової культури створює належні умови для імплементації рішення народу чи громади в життя. Своєю чергою, імплементація результатів народних обговорень вказує на демократичність державної влади, легітимізує її в очах народу, зменшує дистанцію між державною владою та громадянським суспільством.

---

<sup>83</sup> Macpherson C. The life and times of liberal democracy / C. Macpherson. – Oxford Univ. Press, 1977. P. 108.



Конституційна практика України щодо референдумної участі в останні роки є невтішною. За даними громадських організацій, 2011 р. громадяни України спробували ініціювати проведення трьох загальноукраїнських референдумів (з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України; дострокового припинення повноважень Президента України В. Януковича; з питання пенсійної реформи; заборони купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення). Збори із створення ініціативних груп відбулися у всіх регіонах країни, але всі ці ініціативи зазнали перешкод з боку влади та не були реалізовані. Основними такими перешкодами є заборона проведення зборів громадян для створення ініціативних груп; відмова посадових осіб місцевого самоврядування подати документи щодо створення ініціативних груп з проведення всеукраїнського референдуму до Центральної виборчої комісії, як того вимагає законодавство. Але найбільший «удар» взяла на себе ЦВК, яка впродовж року відмовила в реєстрації 116 ініціативним групам з проведення всеукраїнських референдумів. Отже, слушно зазначає Є. Захаров, що протягом кількох років наші громадяни не можуть реалізувати своє право на проведення всеукраїнських референдумів за народною ініціативою<sup>84</sup>. Згодом, у 2014-му, так званих «референдумів» було більш ніж достатньо (16 березня про статус АР Крим та м. Севастополь, 11 травня на Донбасі). Вони мали нелегітимний характер і більше схожі на правовий фарс, відбувалися з імітацією виборів та референдумів з боку адміністрацій окупованих територій. Водночас для зацікавлених у рішеннях референдуму він був «правовою ширмою» для мотивування власної позиції перед міжнародною спільнотою. Комісія Ради Європи за демократію через право (Венеціанська комісія) дала оцінку одному такому «референдуму», що відбувся у Криму: він не відповідає ні міжнародним стандартам, ні Конституції України<sup>85</sup>. Референдум є ефективною формою участі

---

<sup>84</sup> Права людини в Україні – 2011 : доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Ю. Захарова. Українська Гельсінська спілка з прав людини. Х. : Права людини, 2012. с. 177.

<sup>85</sup> Consil of Europe. Venice Commission URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e).

тільки за умови дотримання міжнародних стандартів проведення референдуму, принципів верховенства права.

Щодо референдуму в нашій державі склалася унікальна ситуація: взагалі немає закону про референдуми як місцеві так і всеукраїнський. Щодо останнього, то Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 визнав Закон України "Про всеукраїнський референдум" від 6 листопада 2012 року таким, що втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення<sup>86</sup>. Це спричинює значну прогалину в можливості громадян брати участь у здійсненні муніципальної влади, а також позбавляє права громадян вирішувати місцеві проблеми шляхом проведення референдумів. «Ситуація ускладнюється тим, що на сьогоднішній день питання організації та проведення місцевих референдумів залишилось поза законодавчим регулюванням, оскільки з прийняттям 06.11.2012 р. Закону України «Про всеукраїнський референдум», Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р., який регламентував порядок підготовки та проведення місцевих референдумів, втратив чинність, що унеможливує сьогодні проведення вказаної форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення»<sup>87</sup>. Отож, з погляду теоретичної юриспруденції вказану ситуацію можна вважати прогалиною в законодавстві, яку розуміють як нестачу для розв'язання наявної проблеми такого нормативного припису, який за змістом його тексту (навіть при найбільш широкому трактуванні) підлягав би застосуванню в конкретному випадку<sup>88</sup>. Способом подолання класично є аналогія права та закону. Однак, на нашу думку, проводити

---

<sup>86</sup> Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#n60>

<sup>87</sup> Дахова І. І. Участь громадян в управлінні державними справами: питання теорії та практики *Форум права*. 2014. № 3. С. 102-109.

<sup>88</sup> Шапш Я. Система германского гражданского права : пер. с нем. М. : Междунар. отнош., 2006. 360 с.

місцеві вибори за аналогією з найближчим нормативним актом, а саме ЗУ «Про всеукраїнський референдум» неможливо, оскільки правові відносини і їх правове регулювання мають зовсім іншу природу. Навіть з погляду участі громадян здійснюються в муніципальній та державній владі відповідно. Тому особливо актуальним на сьогодні є прийняття законодавчого акта, який забезпечував би громаді право на визначення своїх територіальних проблем. Особливо позитивно оцінюємо той факт, що 18 червня 2020 року Верховна Рада підтримала в першому читанні президентський законопроект про всеукраїнський референдум із необхідністю його доопрацювання до другого читання.

У ст. 7 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>89</sup> міститься норма, яка потребує теоретичного пояснення, де зазначено, що «на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади». На перший погляд, це положення формально обмежує громадян брати участь у здійсненні публічної влади, проте воно обґрунтоване. Задля збереження суверенітету держави, її цілісності, ієрархізації влади та її повноти вказана норма є необхідною, позбавляє проявів хаосу і двовладності, субординує повноваження муніципальної та державної влади.

Особливої уваги заслуговує така форма відхильного (аброгативного) референдуму, як «народне вето».

Загальноприйнято під терміном «вето» (від латин. veto – забороняю) розуміти право, яке означає повноваження особи або групи осіб в односторонньому порядку заблокувати прийняття того чи іншого рішення; заборону, яка накладається одним органом державної влади на рішення іншого державного органу, чи акт, який зупиняє або не допускає вступу в силу рішення певного органу<sup>90</sup>.

У теорії конституційного права під «народним вето» розуміється інститут безпосередньої демократії, що передбачає право

---

<sup>89</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24, ст.170.

<sup>90</sup> Богашева Н. Об'єднання громадян у контексті свободи об'єднання *Право України*. 2011. № 6. С. 122-126.

громадян відхиляти шляхом голосування на референдумі прийнятті представницьким органом державної влади (органом місцевого самоврядування) і такі, що набули чинності, закони (акти органів місцевого самоврядування) або їх окремі положення<sup>91</sup>.

Отож, вето – це заборона певного рішення уповноваженою особою. Народ як джерело влади, єдиноначальний суб'єкт владних повноважень також уповноважений забороняти рішення. Це зумовлено не тільки правовою природою народовладдя, але й принципом ефективності. Рішення, яке прийняте і не підтримується суб'єктами виконання, ніколи не буде ефективним. Закони, що не знайшли підтримки в більшості громадян, є формальними.

Важливо, щоб народне вето було абсолютне, тобто мало резолютивний характер. Вето корелює діяльність законодавчих та місцевих органів влади, стримує публічну владу. Шляхом виборів громадяни висловлюють довіру до влади, легітимізують її, проте в період між виборами є небагато форм контролю за діяльністю публічної влади. Законодавчі акти встановлюють правила поведінки для громадян, тому онтологічно справедливо, що такі акти можуть бути скасовані громадянами.

Народне вето сприяє зростанню громадянської участі в публічно-правових справах. Воно спонукає громадян більше цікавитися питаннями правотворчості, що служить подоланню правового нігілізму. Також «народне вето» є одним з механізмів подолання суперечностей між суспільством і владою. У всякій конституційній системі питання про введення інституту «народного вето» – це, по суті, питання про те, що краще – невиконання громадянами законодавства, спроби ухилення від його виконання або ж скасування правових актів самими ж громадянами у разі, якщо цього не робить представницький орган. Із цього погляду, народне вето – своєрідний юридично відпрацьований механізм поступок, на які можуть піти органи влади під тиском громадян.

---

<sup>91</sup> Бусол Е. Народная законодательная инициатива «народное вето» – разновидность отклоняющего референдума *Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності* : бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі». 2013. № 9. С. 6.

Народне вето як форма участі громадян у здійсненні публічної влади не є поширеною державно-правовою практикою. Зокрема, певні форми народного вето можна знайти в законодавстві штатів Америки, кантонів Швейцарії та земель Німеччини, в Італії, Латвії та Данії (тут така форма може бути ініційована тільки депутатами).

Щодо України, то впровадження такої форми обговорюється на науковому рівні. Ми ж зі свого боку відзначимо, що народне вето є тільки формою референдуму, а український народ досить юридично освічений, політично активний, щоб брати участь в управлінні своєю країною, зокрема скасовувати закони, які, на його думку, є несправедливими. На наше переконання, скасовний народний референдум потребує законодавчого закріплення в Україні та сприятиме розширенню правових форм громадян брати участь у здійсненні публічної влади.

Недоліком референдуму як форми безпосередньої демократії є те, що народ не може безперервно й оперативно вирішувати нагальні питання, тому важливо дослідити вибори як можливість народу та громади через представників впливати на прийняття представницькими органами державно-правових рішень.

## **2.2. Виборча участь громадськості**

Референдум не може бути єдиною і безперервною формою правотворчості. Народ повинен передати свої повноваження компетентним легальним, легітимним представникам через реалізацію такої форми участі, як вибори. Стаття 25 Загальної декларації прав людини декларує, що воля народу, яка має бути основою влади уряду, повинна виявлятися в періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають провадитись при загальному та рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або через інші рівнозначні форми, що забезпечують вільне голосування.

Проте виникає запитання: чи не втрачає народ свого права бути єдиним джерелом влади, передаючи владні повноваження виборним представникам? Відповідь на це питання знаходимо в Б. Ебзеєва: при утворенні представницької установи публічна влада не відривається від народу і не переходить до нього. Інститути представницької демократії в дійсності мають тільки право-

реалізаційну владу від імені акредитуючого народу, але не можуть претендувати на суверенність здійснюваної ними влади. «Влада цих органів не первинна, а похідна... Демократична правова держава зі сили, що стоїть над суспільством... перетворюється на силу самого суспільства; відносини між народом і державою, обумовлені принципом конституціоналізму і нормовані відповідно до нього, зумовлюються тим, що саме волю народу легітимізує держава, яка зобов'язана виступати дійсним виразником потреб суспільного буття, органом соціального служіння»<sup>92</sup>.

Варто зазначити, що за умов панування адміністративно-командної системи громадяни були пасивними, і в широкому розумінні цього слова, і в правовому відношенні. Наприклад, наявна практика виборів до органів Рад СРСР характеризувалася форсуванням виборів, створенням бюрократичним апаратом таких умов, згідно з якими громадянам надавалася можливість виказати повну підтримку єдиному кандидату, який визначався практично без їх участі<sup>93</sup>. Радянська юриспруденція стояла на тій позиції, що вибори є представницькою формою демократії, оскільки через них не здійснюється влада, а лише обирають представників для її здійснення. Така позиція зумовлена вузькоідеологічним спрямуванням та колективістським підходом у державно-правовій практиці. Але вже наприкінці 1980-х років О. Мурашин зазначав, що такі інститути, як вибори, звіти депутатів перед виборцями, пов'язані з народним представництвом, але належать до інститутів безпосередньої демократії, оскільки в усіх згаданих випадках громадяни самі безпосередньо формують представницькі органи і прямо впливають на їх роботу. У конституційному ж значенні представницьку демократію виражають органи державної влади<sup>94</sup>. Така теорія є загальновизнаною на сьогодні і вказує на сприйняття

---

<sup>92</sup> Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации М. : Юрид. лит., 2005. с. 349.

<sup>93</sup> Шевченко А. Є., Старостюк А. В. До питання функціонування громадянського суспільства та розбудови правової держави в Україні *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 43.

<sup>94</sup> Мурашин А. Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа Киев : Вища школа, 1989. с. 42

громадянина активним учасником державно-владної сфери, а не на домінування в ній органів публічної влади.

Вибори – це форма безпосередньої участі громадян в управлінні державою шляхом формування вищих представницьких органів, органів місцевого самоврядування, їхнього персонального складу<sup>95</sup>.

Вибори є класичною формою політичної участі і найбільш поширеною в останні історичні епохи. «Робочі стали брати участь у виборах до ландтагів окремих держав, в муніципалітети, промислові суди, стали оспорювати у буржуазії кожну виборну посаду, якщо при заміщенні її у голосуванні брала участь достатня кількість робочих голосів. І вийшло так, що буржуазія й уряд стали набагато більше боятися легальної діяльності робочої партії, ніж нелегальної, успіхів на виборах – ніж успіхів повстання. Бо і тут умови боротьби істотно змінилися. Повстання старого типу, вулична боротьба на барикадах, яка до 1848 р. всюди в підсумку вирішувала справу, значною мірою застаріла...»<sup>96</sup>. Вибори виступають цивілізованим способом формування органів публічної влади, можливістю громадян вибрати програму розвитку суспільства на найближчий період, легалізувати органи влади.

Інститут виборів демократизує владу і державу, дозволяючи проявляти політичну та правову позицію громадянам країни. С. Хантінгтон зазначав, що політична система будь-якої держави у ХХ ст. визначається як демократична тією мірою, якою особи, наділені вищою владою ухвалювати колективні рішення, обираються шляхом приватних, неупереджених періодичних виборів, під час яких кандидати вільно змагаються за голоси виборців, а голосувати має право майже все доросле населення<sup>97</sup>. Своєю чергою, О. Скрипнюк проводить чіткі паралелі – неефективна виборча система дорівнює недемократичній державі, додаючи, що якщо народ

---

<sup>95</sup> Фурашев В. М. *Виборчий кодекс України: системна інформатизація* : моногр. К. : Синопис, 2011. с.7

<sup>96</sup> Ходаківський М. Д. Політико-правові засади громадського контролю діяльності органів виконавчої влади *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 61. С. 412-420.

<sup>97</sup> Хантінгтон С. *Третья волна. Демократизация в конце XX века*; пер з англ. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССМЕН), 2003. с.17

(громадяни держави) виявляється відірваним від управлінської системи і не має доступу до неї (це означає, що вони позбавлені можливостей формувати органи державного управління та контролювати завдяки передбаченим законом правовим інститутам їхню діяльність), то таку систему державного управління аж ніяк не можна охарактеризувати як демократичну<sup>98</sup>. Через реалізацію права обирати і бути обраним проявляється одна з найактивніших форм участі громадян у здійсненні публічної влади.

Вибори забезпечують справедливе представництво інтересів різних груп громадян, сприяють політичному структуруванню суспільства, встановленню працездатного стійкого уряду, забезпечують права меншин (насамперед етнокультурних) на справедливе представництво<sup>99</sup>.

Вибори є правовим способом передачі повноважень на владну діяльність від народу органам публічної влади. Акт виборів за своєю суттю є концентрованим проявом реальної волі народу. Так, у п. 6 Документа Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 р. визнається, що «воля народу, яка виражається вільно і чесно в процесі періодичних та дійсних виборів, є основою влади та законності будь-якого уряду».

Інститут виборів реалізується через право громадянина обирати та бути обраним. Стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р., конкретизуючи положення Загальної декларації прав людини, проголошує, що «кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації... і без необґрунтованих обмежень 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

---

<sup>98</sup> Скрипнюк О. Забезпечення участі народу у формуванні органів влади як фактор функціонування демократичної системи державного управління *Право України*. 2006. № 6.С. 3-7.

<sup>99</sup> Шведа Ю. Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні Львів, 2010. с. 65.



свободу волевиявлення виборців»<sup>100</sup>. Через інститут виборів формується публічна влада і громадянин має змогу не тільки брати участь у її здійсненні, а й формувати її безпосередньо і після обрання самому бути елементом у механізмі публічної влади.

Ми вже акцентували увагу на тому, що більшість громадян не є постійно політично активними, не беруть активної участі у вирішенні державних справ та прийнятті правових рішень<sup>101</sup>. Лише незначний відсоток громадян вирізняються постійною соціальною активністю. Наприклад, Л. Мілбрет, поруч з так званими «політичними гладіаторами», чи активними учасниками демократичних процесів, виділяв надзвичайно потужну в сучасних політичних системах соціальну групу «спостерігачів», які, попри свою мінімальну активну політичну участь, становлять надзвичайно високий відсоток громадян і вагомо впливають і на конкретні політичні процеси, і на загальний процес розроблення й реалізації державної політики та на прийняття важливих державних рішень<sup>102</sup>. Вибори надають можливість, з одного боку, а з іншого – створюють стимул для загальної маси громадян зі звичайною активністю вирішувати справи державного значення.

Вибори дають можливість індивідууму проявлятися як громадянин та субординувати себе з народною волею. Очевидно, що всі члени суспільства не можуть мати однакові потреби й інтереси. Інакше в державі не існувало б потреби в політичних партіях і політичних представниках, що виражають різні інтереси у владних структурах, і держава, по суті, виконувала б тільки односторонні рішення. Тоді відпадала б і необхідність у виборах та голосуванні. Насправді громадяни держави мають різні погляди й уподобання відносно суспільних благ. Народ як динамічний соціальний агрегат індивідуумів, як суспільство, навряд чи становитиме монолітну більшість щодо всіх питань, що виникають під час

---

<sup>100</sup> Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : міжнар. док. від 16.12.1966 URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043).

<sup>101</sup> Див. докладніше Бурлачук В. Мас-медіа, вибори і нова реальність Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2019. № 4. С. 90-105.

<sup>102</sup> Milbrath L. W. Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics / L. W. Milbrath. – Lanham : Univ. Press of America, 1977. P. 224.

державного управління, а відтак матимемо досить якісно і кількісно відмінні більшості на різні державні ситуації. Відтак в одному випадку (за якоїсь ситуації) меншість може стати складовою більшості, а в іншому – частина більшості перетворюється на меншість<sup>103</sup>.

Проблема сучасного державно-владного процесу проявляється в низькій активності громадян. Якщо говорити про виборчий процес, то вона дістала назву «електоральний абсентеїзм», що проявляється у свідомому ухиленні громадян від участі у виборчому процесі. Цей процес свідчить не тільки про низьку активність, але й про нестійкість демократії. На нашу думку, він викликаний внутрішніми і зовнішніми чинниками. До перших відносимо такі явища, як нестабільність політичної системи, зниження легітимності публічної влади, імітаційне представництво інтересів в органах влади, неефективність державних інститутів, низький рівень політичної конкуренції, відсутність заохочення та інформаційного пояснення вагомості електоральної участі з боку державних органів тощо. Тобто до зовнішніх факторів відносимо ті явища, які спровоковані державою та владою. Навколишнє суспільне середовище також здійснює свій вплив, тому й громадянське суспільство не стоїть осторонь електоральних процесів, воно «має враховувати наявне в ньому різноманіття учасників, проблематики, форм діяльності, виступаючи відображенням соціально-культурного розмаїття глобального суспільства, та стати впливовим фактором заохочення громадян до участі у всіх проявах суспільного життя»<sup>104</sup>.

Втім, абсентеїзм має двосторонній характер. До внутрішніх факторів слід віднести такі: низький рівень політичної та правової культури населення, недовіра громадян чинним органам влади та системі влади загалом, внутрішнє байдуже ставлення до процесів, що відбуваються в суспільстві і державі, політичний та правовий

---

<sup>103</sup> Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2004. с. 18-19.

<sup>104</sup> Цокур Є. Г. Легітимність політичної влади: джерела, особливості, перспективи : моногр. К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2009. с.6

нігілізм, відчуття неспроможності домогтися змін у владних відносинах.

Електоральний абсентеїзм має й негативний вплив на систему держави, адже за відсутності ефективних інститутів, прийнятної політичної системи руйнуються державницькі та конституційні цінності, результатом недемократичних виборів є формування легітимних, але недієздатних органів влади.

Абсентеїзм властивий, зауважмо, не лише державам, що тільки розвивають демократичні цінності, але й країнам зі сталим політичним устроєм. Дослідники стверджують, що в США, Франції неявка на вибори сягає 50%, а подекуди і більше<sup>105</sup>.

Якщо акцентувати на практичних аспектах електоральної участі в Україні, то варто звернутися до статистики. На позачергових виборах Президента України у травні 2014 р. явка становила 60,3%. При цьому такий середній показник пояснюється військовими проблемами в Луганській (39%) та Донецькій (15%) областях. Найвищий показник у Львівській – понад 78%<sup>106</sup>. Дещо нижчою була явка на позачергові вибори до Верховної Ради України в жовтні 2014 р. і становила 52,42%, лідером знову ж таки була Львівська область – близько 70%. Явка на виборах Президента України у 2019 році склала 61,37% , а до Верховної Ради того ж року скала 49,8% і стала рекордно низькою для України.

Чи можемо казати, що в Україні існує проблема електорального абсентеїзму? На жаль, так. Отож майже половина громадян України не скористалася своїм політичним правом обирати. Ця частина не взяла участі в політичних та правових процесах, не вибирала напряму розвитку своєї країни. Таку ситуацію не можна вважати задовільною і потрібно говорити про виборчий нігілізм у сучасній Україні.

---

<sup>105</sup> Гаврилюк Д. Ю. Політичний та електоральний абсентеїзм: політологічна теорія, специфіка ризику в Україні *Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова. Сер. 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2012. Вип. 8. С. 52.

<sup>106</sup> Позачергові вибори Президента України 25 травня 2014 р. Сайт Центрвиборчкому URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2014/wp001>.

Варто погодитися з дослідниками проблем абсентеїзму в тому, що для подолання причин потрібно визначити подальші кроки, які зараз видаються найбільш ефективними, йдеться про підвищення рівня прозорості роботи державних інститутів; підвищення електоральної та правової культури населення; вплив соціальних чинників на поведінку українського електорату, які створювали б зацікавленість громадян в електоральному процесі; підвищення духовного, економічного, культурного й політичного престижу країни в очах її громадян<sup>107</sup>.

Державна влада в умовах демократичного режиму зацікавлена в підвищенні рівня культури участі, для цього використовують низку можливостей для виборців. Наприклад, голосування за відкріпними посвідченнями на спеціально визначених дільницях (Австрія), голосування на території дипломатичних і консульських представництв (Естонія, Іспанія, Латвія тощо), голосування поштою (Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція та низка інших країн), голосування за довіреністю (Бельгія, Великобританія, Нідерланди, Франція), голосування за місцем перебування – вдома, в лікарнях тощо (Греція, Латвія, Литва)<sup>108</sup>.

Нам видається, що на сучасному етапі розвитку інформаційних технологій проблема електорального абсентеїзму частково вирішується із впровадженням можливості дистанційного голосування. Законодавство деяких держав (США, Канада, Бразилія, Естонія, Південна Корея) вже визначає можливість такої форми участі, а інші є на стадії законодавчого експерименту. Слушним є зауваження В. Коваленка, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави, а

---

<sup>107</sup> Прудка Л. М. Електоральний абсентеїзм в Україні як загроза демократії *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 2. С. 181.

<sup>108</sup> *Вибори в Європейському Союзі* / за ред. Д. С. Ковриженка ; Лабораторія законодавчих ініціатив. К. : АДА, ЛТД, 2006. с. 24

також сприятиме зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у країнах-членах ЄС<sup>109</sup>.

Прихильники системи е-голосування виокремлюють низку позитивних наслідків від модернізації національного виборчого процесу, здебільшого акцентуючи увагу на зменшенні видатків бюджету, пов'язаних з утворенням територіальних виборчих округів, виборчих дільниць, формуванням складу виборчих комісій, виготовленням бюлетенів, підготовкою приміщень для голосування, тривалим підрахунком голосів тощо. Побутує думка, що за умови дистанційного голосування мінімалізується можливість тиску на волевиявлення громадян, а відтак підвищиться достовірність вибору, технічно можливим стане надійний захист виборчої системи від несанкціонованого втручання ззовні, зникнуть такі явища, як підробка бюлетенів, їх свідоме пошкодження з метою зміни результатів волевиявлення населення тощо<sup>110</sup>. Вказаний засіб надасть громадянам ширші можливості, серед яких економія часу, розширення можливостей для осіб з фізичними вадами чи тих осіб, які тимчасово змінили місце перебування тощо.

Існує думка, що впровадження електронних технологій не тільки не стимулюватиме участі, але й сприятиме відчуженню громадян від влади. Американський експерт В. Нойман вказує, що покращення інформованості громадян прямо не впливає на зростання політичної участі. Така тенденція пояснюється головно стилем роботи сучасної журналістики, яка, насамперед, висвітлює негативні сторони політичної діяльності. Англійський політолог Дж. Стріт, переконує, що демократія не зводиться лише до підрахунку голосів чи запровадження більш модерних способів голосування. У цьому контексті існує велика загроза того, що виборці просто «замкнуться» у своєму однобічному світі політичних уявлень, які будуть формуватися електронними засобами масової інформації (див.:<sup>111</sup>).

---

<sup>109</sup> Коваленко В. В. Організація профілактики економічної злочинності в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 Х., 2004. с. 173.

<sup>110</sup> Турчин Я. Світовий досвід у реалізації концептуальних засад електронного голосування *Гілея: наук. вісн.* 2013. № 73. с. 309.

<sup>111</sup> Быков И. А. «Электронная демократия» vs «электронное правительство»:

І. Дахова зазначає, що проблема стосується реалізації на практиці такої форми голосування (е-голосування), зокрема це потребує розробки нових програм, виробництва нового обладнання для здійснення електронного голосування, проведення відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед виборців щодо застосування таких форм голосування, зрештою, такий спосіб голосування може бути просто недоступним для окремих категорій громадян, що не мають доступу до інтернету<sup>112</sup>. До цього варто додати вагомі економічні витрати з боку державного бюджету. Втім, на нашу думку, позитивних чинників набагато більше, ніж негативних, тому, переконані, впровадження дистанційного голосування сприятиме участі громадян у здійсненні державної влади.

У правовій практиці виборчого процесу простежуються радикальні форми подолання проблем електоральної участі. Так, загалом в більшості країн форми участі мають добровільний характер, проте в деяких країнах передбачено обов'язковий вотум, тобто юридичний громадянський обов'язок виборців взяти участь у голосуванні. Проте за неучасть у виборах не настає якої-небудь відповідальності. Зрештою, далеко не в усіх зарубіжних країнах участь у виборах вважається тільки громадянським обов'язком (Бельгія, Греція, Італія, Люксембург та ін.). Там встановлюється відповідальність за ухилення від участі у виборах. Наприклад, в Австрії особа, яка ухилилася від участі у виборах, піддається штрафу в розмірі 1 тис. шилінгів, а в Пакистані передбачено кримінальну відповідальність у вигляді каторжних робіт до 6 років і штрафу в розмірі 5 тис. рупій<sup>113</sup>. На нашу думку, примушування до участі в голосуванні на практиці призводить до того, що пасивний виборець стає здобиччю політичної демагогії або голосує на вманя, без свідомого вибору, що на практиці призводить до спотворення народного волевиявлення і фальсифікації кінцевого ре-

---

концептуальное противостояние? URL: <http://www.politex.info/content/view/171>.

<sup>112</sup> Дахова І. І. Конституційний принцип загального виборчого права *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Сер. : Право.* 2013. № 1082, вип. 16. с. 72.

<sup>113</sup> Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб./ В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков ; за ред. В. М. Бесчастного. К. : Знання, 2007. 467 с.

зультату. Така участь не досягає своєї правової мети, виступає засобом неефективного використання ресурсів народу.

Принцип гуманізму і людиноцентризму у правовому житті категорично заперечує вищезазначену практику. Право голосувати – це індивідуальна воля громадян, і з перетворенням вказаного права на обов'язок руйнується онтологічна природа виборчого процесу та сутність усіх політичних прав.

Звернімо увагу на ще один прояв участі. Вона повинна бути забезпечена шляхом загального виборчого права. Деякі країни мають особливі вимоги до виборчого процесу. У Бразилії до кола осіб, які не можуть вноситися у список кандидатів, віднесено особи, що перебувають на військовій службі<sup>114</sup>, це ж стосується Греції, Фінляндії, а в Росії навіть позбавлені права голосу громадяни, що знаходяться в місцях позбавлення волі<sup>115</sup>, Конституція Мальти ж передбачає позбавлення в разі засудження до відбування покарання в місцях позбавлення волі на строк понад 12 місяців<sup>116</sup>, у Бельгії – на строк понад 4 місяці. В загальному експерти всі обмеження, що стосуються виборчої участі, сформували в такі групи: а) підстави, пов'язані зі спеціальним статусом громадянина; б) обмеження, зумовлені вчиненням протиправних дій (злочинів й адміністративних деліктів), що потягнуло за собою позбавлення виборчих прав; в) обмеження, пов'язані з місцем проживання особи (особи, які постійно проживають за кордоном); г) обмеження, зумовлені психічним станом особи, непов'язаним з визнанням її недієздатною; д) обмеження щодо засуджених до відбування покарання в місцях позбавлення волі на період засудження.

Останнє положення (що, до речі, є поширеною європейською практикою), на нашу думку, обмежує виборчі права громадян, зокрема право брати участь у публічній владі. Особа, що вчинила злочин, залишається громадянином держави, членом

---

<sup>114</sup> Конституции зарубежных государств / сост. проф. В. В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М. : БЕК, 2002. с. 418

<sup>115</sup> Конституция Российской Федерации URL : <http://www.constitution.ru>.

<sup>116</sup> Конституция Мальтийской Республики URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/malta/malta-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/malta/malta-r.htm).

суспільства і тому вищезазначені обмеження є безпідставними. Обмеження волі може бути підставою позбавлення активного виборчого права, але в жодному разі не пасивного. Як вказується у висновку Венеціанської комісії, позбавлення виборчого права допускається лише в тому випадку, коли особа має судимість за скоєння настільки серйозного злочину, що позбавлення політичних прав є справді пропорційним скоєному злочину<sup>117</sup>. Тут йдеться тільки про право бути обраним і тільки для осіб, що скоїли тяжкий злочин. Декларація про критерії вільних і справедливих виборів від 1994 р. в п. 2 визначає, що «кожен громадянин, позбавлений права голосування або виключений із списків виборців, повинен мати право оскаржити таке рішення в судовому порядку для швидкого і дієвого усунення помилки, якщо вона зроблена»<sup>118</sup>.

Показовими в цьому аспекті є Конституції Нідерландів<sup>119</sup>, Люксембургу та Австрії<sup>120</sup>, які позбавляють права брати участь за рішенням суду. Така практика дає можливість індивідуального підходу до вирішення окремих ситуацій та забезпечує законність при дотриманні стандартів виборчої участі. Наша думка з приводу обмеження виборчого права за скоєння злочину така: підтримуємо конституційні положення українського законодавства (ч. 3 ст. 76 Конституції України), оскільки факт вчинення особою умисного злочину, незалежно від його природи і тяжкості, є несумісним з участю таких осіб у публічній владі та не позбавляє особу громадянства, а отже, права реалізовувати в повному обсязі свої політичні права.

---

<sup>117</sup> Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» *Вибори і демократія*. 2011. № 4 (30). С. 64,66.

<sup>118</sup> Декларація о критериях свободных и справедливых выборов : принята единогласно на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза, Париж, 26 марта 1994 г. Дата принятия: 26.03.1994 URL : <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1247332>.

<sup>119</sup> Конституция Королевства Нидерландов URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/nethrlnld/holand-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/nethrlnld/holand-r.htm).

<sup>120</sup> Конституция Австрии URL : [https://ru.qwe.wiki/wiki/Constitution\\_of\\_Austria](https://ru.qwe.wiki/wiki/Constitution_of_Austria)



Вибори стають ефективною формою участі громадян, якщо отримують реальний результат. Проведення виборів заради створення іміджу легальності, без безпосередньо самого правового характеру, призводить до ще більшої деформації владних органів та абсентеїзму з боку суспільства, оскільки «абсолютно хибним є усвідомлення права виключно з точки зору інструментарію для втілення волі певної соціальної групи, наділеної владними повноваженнями, як формального регулятора суспільних відносин, оскільки воно (право) є відображенням усвідомленої соціальної необхідності та правової культури суспільства»<sup>121</sup>. Тоталітарна влада також використовує номінально виборчий процес для демонстрації цивілізованим народам загальнодержавного схвалення. Яскравим прикладом слугує вибори Президента Республіки Білорусь у 2020 році. Загалом виділяють такі форми неправового впливу на суб'єктів виборчого процесу: підкуп представників влади, підкуп кандидатів на виборну посаду, підкуп виборців шляхом вручення їм подарунків, грошових коштів; примушування виборців голосувати за певного кандидата посадовими особами державних органів, суб'єктів господарювання шляхом погроз й обману в ситуації, коли виборці безпосередньо підпорядковані чиновникам або перебувають з ними у трудових відносинах<sup>122</sup>. Для подолання проблем впливу на виборчий процес встановлюються міжнародні стандарти (принципи) виборчого права.

Основні принципи виборів – вихідні засади, відповідно до яких здійснюються вибори і залежно від змісту та реалізації яких вибори можна вважати реальною формою участі громадян у публічно-владній діяльності. Міжнародна спільнота розробила чимало принципів виборчого процесу, що вказують на належність інституту виборів: проведення вільних виборів із розумною періодичністю, як це встановлено законом; припущення, щоб усі мандати, принаймні в одній палаті національного законодавчого органу, були об'єктом вільної змагальності кандидатів під час всенародних

---

<sup>121</sup> Ваньчук І. Д. Правосвідомість та правове регулювання: аспекти співвідношення *Митна справа*. 2014. № 6 (96), ч. 2, кн. 2. с. 486.

<sup>122</sup> Корж В. Проблеми протидії застосуванню сучасних корупційних виборчих технологій в Україні *Вибори та демократія*. 2011. № 4 (30). С. 17.

виборів; гарантування дорослим громадянам загального і рівного виборчого права; забезпечення, щоб голосування проводилося таємно або застосовувалась рівноцінна процедура вільного голосування і щоб підрахунок голосів та повідомлення про нього були чесними, а офіційні результати були обраховані; повага права громадян здобувати політичні або державні посади особисто або в ролі представників політичних партій чи організацій без дискримінації; забезпечення того, щоб кандидати, які отримали необхідну кількість голосів, визначену законом, належно заступали на посаду та могли обіймати її до закінчення строку своїх повноважень або до їх припинення в інший спосіб, який регулюється законом відповідно до демократичних парламентських та конституційних процедур<sup>123</sup>. Цитований документ визначає тільки певні загальні стандарти, кожен з яких настільки важливий, що може бути предметом самостійного вивчення. Однак вагомим є те, що саме ці принципи спрямовані на забезпечення безперешкодної участі громадян у виборчому процесі.

Звернімо увагу на обов'язковість принципу таємності виборів. Саме такий процес забезпечує можливість публічної влади консолідувати громадську позицію. Таємність позбавляє особливої преференції одного учасника, скажімо окремого громадянина, а на перший план виводить консолідоване рішення всього народу. Ми вже зазначали, що влада не може задовольнити волю кожного громадянина, зважаючи на їх різновекторність та багатоаспектність. Вибори дають можливість визначити переважальну волю громадян. Тому можемо говорити про участь народу, громадян у державно-владній діяльності шляхом формування первинних органів публічної влади.

Вагомим є принцип поінформованості виборців. Для забезпечення ефективної участі необхідно, щоб виборець мав право доступу до інформації, пов'язаної з виборчим процесом, а також щоб забезпечувалося з боку держави рівне право інформування для всіх

---

<sup>123</sup> Документ Копенгагенського совещания по человеческому измерению ОБСЕ, 1990 г. // Права человека и ты: основные документы ООН, документы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и документы Совета Европы о правах человека / сост. и ред. Ф. Куинн. Варшава : Изд-во ОБСЕ/БДИПП, 1999. С. 77-95.

кандидатів та політичних сил. Приватна особа, як правило, не в змозі впливати ні на механізми формування органів державної влади, ні на механізми прийняття ними рішень. Цю ситуацію не змінює навіть те, що в демократичному суспільстві представницьку державну владу формують різні верстви населення. Загальна воля народу за допомогою виборчих технологій може бути визначена лише більш або менш приблизно, оскільки ті, хто складає народ, переважно не спроможні адекватно оцінити конкретну ситуацію та свої інтереси в цій ситуації. В умовах майже неусувного інформаційного дефіциту вони нерідко голосують за те, що, як їм здається, відповідає їхнім інтересам, але таким не є. Тому переважно державна влада, особливо в антидемократичних режимах, здійснюється в інтересах насамперед політичної еліти<sup>124</sup>.

Основною ціллю виборів у демократичній державі є вибір представників публічної влади безпосередньо громадянами. Ця ціль нівелюється, коли виборча участь має не реальний, а «хибний» характер, тобто особа вводиться в оману за допомогою виборчих та інформаційних технологій. В останній період розвитку інформатизації такі «чорні» технології, що використовуються в ЗМІ, мережі інтернет, є дуже поширеними та, зважаючи на їхні різні прояви і креативні підходи, не завжди зрозумілі для виборця, по суті, це оманливі пастки. Причому вони не завжди мають явно кримінальний характер, а діють у формальних межах правового поля.

Розглядаючи питання електоральної участі, було б методичною помилкою не розглянути таку важливу проблему, як застосування адмінресурсу під час реалізації форм безпосередньої демократії, «який можна визначити як вплив посадових осіб з використанням їх владних повноважень на розвиток політичного процесу в Україні, зокрема, на здійснення та результати виборчого процесу з метою збереження влади»<sup>125</sup>. Застосування адмінресурсу приз-

---

<sup>124</sup> Мінченко Р. М. Еволюція державної влади в сучасній Україні (теоретико-правове дослідження) : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень Київ: Інститут зак-ва ВР України, 2009. с. 231.

<sup>125</sup> Дахова И. И. Гарантии конституционных принципов избирательного права Украины Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине : сб. науч. тр. – Харьков : Право, 2012. с. 137.

водить до того, що за формального дотримання демократичних норм волевиявлення виборців і результати виборів є під значним впливом публічних чиновників, керівників підприємств та установ. Волевиявлення громадян має мати особистий характер, і вплив правлячих представників влади сприяє девальвації індивідуальної політичної волі, а в підсумку сприяє відчуженню громадян від влади, оскільки останні розуміють, що від їх волі в державі не залежить нічого і змінити правлячих представників публічної влади неможливо, тому й індивідуальна участь непотрібна і неефективна. У зв'язку із цим, підтримуємо позицію вчених-конституціоналістів, що для усунення адмінресурсу доречно переглянути чинні виборчі норми на предмет неможливості балотуватися на виборах окремим категоріям посадових осіб, принаймні в тих округах, де вони здійснюють відповідні функції.

Отже, ми визначили вагомість участі шляхом виборів для формування первинних органів влади, її легальності та легітимності, консолідації загальнодержавного напрямку розвитку країни, подолання політичного і правового нігілізму з боку громадськості.

На думку американського дослідника Б. Гінзберга, вибори не тільки стримують й обмежують ймовірні негативні наслідки масових політичних дій, а й дають можливість перетворити і потенційно небезпечну участь мас в політичному і виборчому процесі на головне джерело державної влади й авторитету. Насамперед вони забезпечують масову підтримку самому режиму. Формальна можливість брати участь у виборчому процесі дозволяє переконати пересічних громадян у тому, що обрана ними влада дбає про їхні інтереси. Участь у виборах означає підтримку масами урядових програм і політичного курсу, їх згоду з оподаткуванням та військовою службою. Вибори сприяють розширенню влади держави, оскільки допомагають переконати громадян вільно надати правителям владу і повноваження, які авторитарні режими, як правило, забезпечують за допомогою придушення силою незадоволеної опозиції<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> Шамхалов Ф. Собственность и власть М. : Экономика, 2007. с.120.

Втім, за твердженням науковців, цими позитивними аспектами виборча участь не вичерпується. Окрім безпосереднього волевиявлення виборців, виборчий процес стимулює громадську активність і в інших виявах та формах. Їх перелік не вичерпується діями, спрямованими на підтримку тієї чи іншої політичної сили, котрі є безпосередніми суб'єктами виборчого процесу, його основними акторами. На думку експертів, найпоширенішими видами діяльності, що їх здійснюють організації громадянського суспільства під час виборчої кампанії, стали: 1) інформаційно-мобілізаційні акції: інформування виборців щодо різних аспектів виборчої кампанії і виборчих прав громадян, мобілізація виборців (особливо молодих) та активізація їх участі у виборах; 2) правозахисна діяльність: консультування виборців та учасників виборчого процесу стосовно методів захисту їх виборчих прав; 3) моніторингова діяльність: стеження за дотриманням виборчого законодавства, спостереження на виборчих дільницях та безпосередньо в день голосування, проведення електоральних соціологічних досліджень; 4) просвітницька діяльність: правова й організаційна підготовка спостерігачів, підвищення якості підготовки суддів у галузі виборчого законодавства<sup>127</sup>.

Виборчий процес є довготривалим і не обмежується лише днем голосування. Деякі політологи навіть виділяють участь у передвиборчій кампанії як окремий вид політичної участі, під якою розуміють встановлений законом період, упродовж якого здійснюється організаційна, ідеологічна, пропагандистська, інформаційна підготовка виборів<sup>128</sup>. Такої ж думки дотримується й В. Скрипнюк, коли стверджує, що на відміну від виборів, де діяльність здійснюється індивідуально, участь у передвиборчій кампанії дозволяє громадянину впливати на державну владу шляхом збільшення потенційної кількості голосів за ту політичну силу, з якою він асоціює майбутню державну владу<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Лациба М. В. Громадські організації на виборах К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2006. с.5

<sup>128</sup> Гаджиев К. С. Введение в политическую науку М. : «Логос», 2000. с.201.

<sup>129</sup> Скрипнюк В. М. Громадянин, суспільство, держава: політична участь як механізм демократичної легітимації влади / В. М. Скрипнюк // Філософські та

Передвиборча кампанія є процесом, у якому громадськість також бере активну участь, при цьому обираючи не тільки посадових осіб, політичні партії, але й схвалюючи їх політико-правову програму, вказуючи на бажаний вектор розвитку держави та правової системи.

Підсумовуючи аналіз виборів як форми участі громадян у здійсненні публічної влади, визначимо їх як безпосередню форму здійснення народовладдя, що полягає у формуванні персонального складу органів первинного представництва.

### **2.3. Участь громадян у діяльності політичних партій**

Виборчий процес неможливий без ще одного інституту громадянського суспільства – політичних партій. Вважаємо за необхідне дослідити участь у політичних партіях як ще одну форму здійснення впливу на публічну владу. Це зумовлено зростанням ролі політичних партій у виборчому процесі, оскільки «нині партії є тим інститутом влади, без якого не можуть здійснюватися вибори як основний механізм формування державності»<sup>130</sup>.

Сучасний стан державної реальності забезпечує активну демократизаторську політику та «призводить до того, що громадянське суспільство політизується»<sup>131</sup>, при цьому основними інститутами, що репрезентують інтереси громадян у виборчому процесі, формуванні органів влади та реалізації політичного курсу, є політичні партії<sup>132</sup>.

Правова реальність сучасного суспільства актуалізує проблему політичних прав, серед яких ключовими є права на свободу об'єднання та свободу вираження поглядів, на свободу мирних зібрань. Так, відповідно до ст. 20 Загальної декларації прав людини

---

методологічні проблеми права. 2013. № 1/2. 48-49.

<sup>130</sup> Гапоненко Л. В. Місце політичних партій в політичній системі України Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 59. с. 83.

<sup>131</sup> Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : моногр. [П. О. Кресіна, О. В. Скрипнюк, Є. В. Перегуда та ін.] ; за ред. О. Кресіної. К. : Логос, 2007. с. 125-127.

<sup>132</sup> Ідеологічне позиціонування політичних партій в Україні / С. Г. Конончук, О. А. Ярош ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. К. : Агентство «Україна», 2013. с. 6.

від 10 грудня 1948 р., кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій. Ніхто не може бути примушений вступати до будь-якої асоціації. Такого ж змісту норми знаходимо в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., у Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод, а згодом вони стали юридично обов'язковими положеннями низки міжнародних і регіональних інструментів у галузі прав людини.

Свобода вираження поглядів є загальним правом, а його структурним елементом можемо вважати саме право участі громадян у діяльності політичних партій. Різні об'єднання є стрижнем структурованого громадянського суспільства, однак особливо важлива роль у реалізації свободи політичної діяльності громадян держави, здійсненні їх права на участь в управлінні державними справами, а також у забезпеченні політичної та ідеологічної багатоманітності (плюралізму) належить політичним партіям як специфічному виду об'єднань громадян<sup>133</sup>. В аспекті публічної влади акцентуємо увагу не на всіх об'єднаннях громадян, а саме на політичних партіях, які створюються задля доступу до владної діяльності на всіх рівнях. Політичні партії є найважливішим інструментом, що дозволяє забезпечити і участь громадян у політичному житті, і вираження волі народу, яка повинна бути перманентним вказівником для публічної влади в демократичній державі.

Відповідно до національного законодавства, політична партія – це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах<sup>134</sup>. Ширше тлумачення подано в російському законодавстві, де політичною партією є громадське об'єднання, що створене з метою участі громадян Російської Фе-

---

<sup>133</sup> Богашева Н. Об'єднання громадян у контексті свободи об'єднання *Право України*. 2011. № 6. С.122.

<sup>134</sup> Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

дерації в політичному житті суспільства за допомогою формування та вираження їхньої політичної волі, участі в громадських і політичних акціях, у виборах і референдумах, а також з метою представлення інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій, що прийняті Венеціанською комісією, встановлюють, що політична партія – це добровільне об'єднання осіб, одним із завдань якого є участь в управлінні державними справами, зокрема шляхом висунення кандидатур на вільних і демократичних виборах<sup>135</sup>. Отож, участь у виборах є прерогативою, хоча й не обов'язковою функцією політичної партії. За даними Міністерства юстиції, станом на початок 2020 р. в Україні зареєстровано 349 політичних партій. У 2019 році тільки 22 політичні партії взяли участь у виборах до Верховної ради України. Тож тільки кожна п'ятнадцята партія в нашій країні подає своїх кандидатів як представників до органів державної влади. Конституційна практика зарубіжних країн показує, що часто виборча функція є обов'язковою, наприклад, у Конституції Швеції під партією розуміється «будь-яке об'єднання або група виборців, котрі виступають на виборах...»<sup>136</sup>.

Зауважмо, що політичні партії, які не стали правлячими, також впливають на правову політику держави, роблячи її діяльність відкритою, прозорою та здійснюючи контроль за публічною владою, її органами і владною елітою, критикуючи політичних лідерів та відстоюючи опозиційні ідеї. Участь у здійсненні публічної влади політична партія може реалізувати окрім електорального способу ще шляхом проведення політичних акцій, соціального тиску на органи державної влади та місцевого самоврядування.

---

<sup>135</sup> Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий : принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (Венеция, 15-16 октября 2010 г.) / опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Варшава. Страсбург, 2011. С. 21

<sup>136</sup> Конституция Швеции (Королевства Швеция) от 27.02.1974 URL : [http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija\\_shvecii.asp](http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii.asp).



Для реалізації інституту участі громадян через політичні партії важливим є принцип політичного плюралізму (політичного різноманіття) – це правова можливість створення будь-яких політичних партій і рухів для вираження інтересів різних соціальних груп суспільства<sup>137</sup>.

Політичний плюралізм розглядається як один із принципів суспільного устрою, згідно з яким суспільно-політичне життя має охоплювати безліч різноманітних взаємопов'язаних і водночас автономних соціальних і політичних груп, організацій, чії установки, ідеї та програми знаходяться в постійному зіставленні, порівнянні, змаганні і конкурентній боротьбі. «Принцип багатопартійності суспільного життя є відправним у визначенні засад реалізації цього конституційного права, становленні інститутів громадянського суспільства, складовою якого є різні об'єднання громадян, що представляють певні ідеологічні й інші погляди, інтереси різних соціальних груп та індивідів» (Рішення Конституційного Суду України № 18-рп/2001 від 13 грудня 2001 р. (справа про молодіжні організації)).

Дотримання в державно-правовій політиці принципу плюралізму не тільки створює передумови для парламентаризму, конституціоналізму та демократизації держави, але й підвищує рівень електоральної культури громадян, створює широке поле для відстоювання власної позиції та можливості вибору прийнятної для особи політичної і правової ідеології. Як вважав В. фон Гумбольдт, у політичному сенсі різноманіття дуже цінне, бо органічний розвиток людини з необхідністю вимагає «різноманіття ситуацій». Навіть найбільш вільна і незалежна людина, писав він, не може досягти належного розвитку в одноманітних умовах<sup>138</sup>. «Багатопартійність в межах радикальних ідеологій передбачає можливість вибору громадянами певного вектора розвитку державотворення у країні, наявність політичної конкуренції формує систему «стри-

---

<sup>137</sup> Слинько Т. К., Кушниренко Л. Г. Свобода слова в условиях народовластия Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине : сб. науч. тр. Харьков : Право, 2012. с. 160.

<sup>138</sup> Гумбольдт В. фон. Язык и философия культуры М. : Прогресс, 1985. с.30

мувань та противаг» у владних інституціях»<sup>139</sup>. Плюралізм дозволяє обрати громадянинові політичну партію, яка близька йому за політичною свідомістю, де можливо стати її членом, або просто підтримати цю партію під час електорального вибору. «Партії, – зазначає Федеральний конституційний суд Німеччини, – акумулюють думки, інтереси і прагнення стосовно політичної влади і її здійснення, приводять їх у збалансований стан, формуючи їх в альтернативи, серед яких громадяни можуть здійснити свій вибір»<sup>140</sup>. Закріплення ідеологічної та політичної багатоманітності Конституції означає, що Україна як демократична держава відхиляє навіть можливість встановлення монополії однієї політичної партії та її ідеології.

Участь громадян є вагомою у виборчий період, а в міжвиборчий коефіцієнт цієї участі не настільки помітний. Особливу роль при цьому відіграють політичні партії як спеціалізований інститут громадянського суспільства, покликаний формувати первинну політику, реалізовувати її на державному рівні й контролювати її здійснення. На думку представника канадської школи партисипативної демократії К. Макферсона, у великих суспільствах демократія участі має вибудовуватися за пірамідальним принципом: пряма демократія в основі і демократія делегатів на кожному рівні, що вище від основи. При цьому обрані представники мають виступати в ролі посередників у формуванні й артикулюванні загальної волі та обслуговувати інтереси членів організації, що їх висунула, перебувати під постійним і пильним наглядом громадськості<sup>141</sup>. Участь у політичних партіях забезпечує для громадян подвійну можливість: по-перше, формувати представників для владної діяльності, по-друге, контролювати публічну владу.

Роль політичних партій у політичній системі суспільства визначається через їх участь у виборчому процесі. Зрозуміло, що

---

<sup>139</sup> Жаровська І. М. Правова природа державної влади: теоретико-правове дослідження. Львів: СПОЛОМ, 2013. с. 163.

<sup>140</sup> Государственное право Германии : в 2 т. / Б. Н. Топорнин (отв. ред.) ; сокр. пер. нем. семитом. изд. М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. Т. 1. с. 88-89.

<sup>141</sup> Macpherson C. The life and times of liberal democracy. Oxford Univ. Press, 1977. P. 108.

участь політичних партій у виборах є важливою характеристикою їх діяльності. Перемога на виборах для політичної партії є засобом одержання повноважень для втілення своєї передвиборчої програми. Д. Сарторі визначає політичну партію як «політичну групу, яка активно бере участь у проведенні виборів і має завдяки цьому можливість проводити своїх кандидатів в органи публічної влади»<sup>142</sup>.

Участь у діяльності політичних партій активізує громадську позицію, надає можливість взаємодії громадянського суспільства і держави. «Політичні партії є особливим елементом громадянського суспільства. З одного боку, вони є формою самоорганізації громадян, виразником їх політичних інтересів. З іншого боку, приводячи своїх представників до влади в результаті виборів, політичні партії самі стають складовою частиною влади»<sup>143</sup>. Якщо політична партія прийшла до влади, – це створює можливість для безпосереднього втілення політичних і правових поглядів прибічників певної програми розвитку суспільства і держави.

Політичні партії мобілізують та заохочують участь громадян у здійсненні публічної влади. Роль політичних партій та організацій під час демократизації поставторитарних країн полягає в активізації широких верств населення в різних формах політичної участі, кооперуванні громадян у добровільні об'єднання, різноманітні колективи, у встановленні формальних правил унормування політичної діяльності соціальних груп та індивідів<sup>144</sup>.

Партії набирають кандидатів і ведуть кампанію за їх обрання на ту чи іншу державну посаду, а також мобілізують людей для участі у відборі державних діячів<sup>145</sup>. Завдяки участі в діяльності партії формуються політичні лідери, які згодом стають керівни-

---

<sup>142</sup> Sartory G. Parties and party systems: a framework for analysis. London : Cambridge Univ. Press, 1976. p. 64.

<sup>143</sup> Побудова ефективної політичної партії / упоряд. : І. Підлуська, О. Грязнова, В. Замятін. К. : Фонд «Європа XXI», 2003. с. 7.

<sup>144</sup> Гапоненко Л. В. Місце політичних партій в політичній системі України *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 59. С. 80.

<sup>145</sup> Примуш М. В. Політичні партії: механізми інституціоналізації і структурної трансформації : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : спец. 23.00.02 – політичні інститути та процеси Львів : Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, 2002. 32 с.

ками органів державної влади, тож політичні партії є «кузнею» кадрів для публічної влади.

Потрібно згадати про важливу роль партій у формуванні кандидатур на керівників органів публічної влади, яка забезпечується через рекрутування, що передбачає діяльність з підбору і висунення кандидатів і для самої партії, і для інших організацій, що входять до політичної системи, зокрема висунення кандидатів у представницькі органи влади та у виконавчий апарат держави. Через свої політичні кадри політична партія проводить політику в державному апараті й інших організаціях, поширює свій політичний вплив на інші інститути політичної системи суспільства. Ця функція спрямована на підбір осіб, які поділяють погляди політичної партії, мають найкращі здібності до управління суспільними процесами та спроможні реалізувати програму політичної партії в державній практиці. Її реалізація дозволяє формувати циркуляцію еліт і не допустити монополізації влади певною групою<sup>146</sup>.

Визнаємо слушність Р. Чупріна в тому, що участь громадськості у формуванні партійної політики є процесом безпосереднього або опосередкованого впливу однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднань, організацій або груп, які діють відповідно до національного законодавства або практики, на процеси підготовки, обговорення та прийняття рішень політичними партіями і відбору політичними партіями кадрів для управління державою<sup>147</sup>.

Однак з погляду юридичного праворозуміння, потрібно акцентувати увагу ще на одній вагомій ролі політичних партій – здійснення захисту прав та свобод людини і громадянина. Тобто створення, функціонування політичної партії не є самоціллю, а повинно бути підпорядковане виконанню, насамперед, цієї фу-

---

<sup>146</sup> Крутій О. М. Державно-управлінський аспект діалогу органів влади та громадськості: від форми спілкування до методологічної основи *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління*. 2011. № 2. с. 319.

<sup>147</sup> Чупрін Р. В. Участь громадськості у формуванні партійної політики: світовий досвід та українська практика : автореф. дис. ... канд. політ. наук. Миколаїв:[Б. в.],2009.16 с.

нкції. Важливо чітко усвідомлювати, що за своєю природою політичні партії тісно пов'язані з правами людини та громадянина, що закріплені в Конституції, оскільки базуються на комплексі політичних прав особи (на об'єднання, висловлювання своєї думки, свободу слова) і покликані забезпечити їх повноцінну реалізацію.

Партії є найбільш широко використовуваним інструментом участі громадян у політичному житті і здійсненні пов'язаних із цим прав. Як ключовий елемент політичного життя плюралістичного суспільства, партії відіграють важливу роль у формуванні інформованого й активного електорату. Крім цього, політичні партії часто виступають в ролі «сполучної ланки» між виконавчою і законодавчою гілками влади і можуть ефективно сприяти визначенню програми дій законодавців у рамках конкретної системи управління. У ст. 6 Конституції Іспанії передбачено, що «політичні партії згідно з принципом політичного плюралізму конкурують у процесі формування і вираження волі народу і слугують основним інструментом участі у політичному житті»<sup>148</sup> ].

Через політичні партії громадяни беруть участь у політичному житті, здійснюють вплив на органи державної влади і місцевого самоврядування та найголовніше – визначають програму розвитку держави. У Постанові Європейського суду з цього приводу зазначається: «Сама природа ролі політичних партій така, що, як єдина організація, здатна прийти до влади, вони також можуть вплинути на весь державний лад у своїх країнах. Здатність запропонувати виборцям комплексну модель суспільного розвитку і реалізувати ці пропозиції після приходу до влади є відмінною рисою політичних партій у порівнянні з іншими організаціями, що діють на політичній арені»<sup>149</sup> .

---

<sup>148</sup> Конституції Іспанії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=149>.

<sup>149</sup> Постановления ЕСПЧ по делу «Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции» (40/1993/435/514), Европейский суд по правам человека, 13.02.2003.

Позиція доктора Є. Мануйлова нашою була нас на думку про необхідність розмежувати функції політичної партії та державної влади. Автор стверджує, що «політичні партії народжуються в надрах громадянського суспільства як рефлекторна «відповідь» громадян, спрямована на задоволення своїх потреб шляхом використання органів державної влади у можливостях, передбачених Конституцією України та законами України»<sup>150</sup>. З такої позиції випливає, що державна влада є інструментом в руках політичної партії. На нашу думку, розставлення наступних акцентів призводить до утотоження влади, держави і суспільства. Політичні партії можуть впливати на політику, пропонувати власну програму розвитку суспільства, проте члени політичної партії, які приходять до влади, первинно є представниками органів публічної влади, які здійснюють державно-владні повноваження в інтересах всього народу чи певної територіальної громади, а не тільки членів політичної партії. Аналізуючи дослідження соціологічних центрів, можна побачити, що 91,1% громадян не належать до жодної з громадських, політичних організацій чи рухів. Вбачається, що, навпаки, участь у діяльності політичної партії є інструментом отримання владних повноважень.

У цьому контексті заперечуємо також позицію кандидата юридичних наук І. Гладуняка про те, що політичні партії займають унікальне становище, оскільки одночасно виступають інститутом громадянського суспільства і державної влади<sup>151</sup>. На нашу думку, політичні партії за своєю правовою природою не можуть виступати інститутами державної влади, бо діють не від імені держави і не наділені державно-владними повноваженнями. Політичні партії можуть виступати інститутами політичної, проте не державної влади. Варто також акцентувати на думці

---

<sup>150</sup> Мануйлов Є. М. Право громадян на свободу об'єднання в політичні партії: філософський аналіз *Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого*. Сер. : *Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2013. № 5. С. 15-23.

<sup>151</sup> Гладуняк І. В. Політичні партії в процесі державного управління: політико-правовий вимір *Університетські наукові записки*. 2007. № 2. С. 6.

І. Гладуняк, що специфіка політичних партій як суб'єктів державної влади визначається й тим, що вони забезпечують інтегрування різноманітних інтересів, а на основі цього об'єднання за участю партій виробляються нормативні рішення, які стають регулятивними правилами для функціонування соціального середовища. Правилами функціонування соціального середовища є соціальні норми, що охоплюють моральні, правові, корпоративні та інші підвиди. Органи влади створюють норми права. Отож, на думку І. Гладуняк, саме політичні партії «виробляють» нормативно-правові акти. Політичні партії, звісно ж, інтегрують суспільні інтереси, однак не є органами нормотворчості та не можуть створювати обов'язкові нормативні правила поведінки. Вони можуть створювати правила, що діють на членів політичної партії, проте не мають обов'язкової примусової сили, а виконуються за їх добровільною волею та не можуть вважатися соціальними регуляторними правилами.

Враховуючи вагомість забезпечення права участі в політичних партіях, потрібно визначити правові стандарти можливості обмеження цього права.

По-перше, участь обмежується у зв'язку з громадянством. Незважаючи на те, що, як ми зазначали, раніше європейське право визначало можливість брати участь в голосуванні чи референдумі місцевого рівня для іноземців чи осіб без громадянства, які проживають на цій території, все ж сучасна державно-правова практика ще не створює передумов для такої категорії осіб бути членом чи кандидатом від політичної партії. Вважаємо такий класичний підхід цілком виправданим для збереження національного і державного суверенітету та цілісності держави. Стаття 16 Європейської конвенції прав людини та основних свобод говорить, що національність і громадянство можуть слугувати підставами для введення розумних обмежень на право брати участь у політичному житті країни.

По-друге, участь обмежується у зв'язку із заняттям певної посади чи здійсненням певної діяльності. Стаття 11.2 Європейської конвенції про захист прав людини дозволяє державам вводити обмеження на здійснення свободи об'єднання трьома

категоріями осіб – співробітниками поліції, військовослужбовцями і співробітниками державних адміністративних органів. У Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. згадано тільки перші дві категорії суб'єктів. Крім того, Європейський суд з прав людини визнав, що це положення може використовуватися для мотивації обмежень, що накладаються на політичну діяльність зазначених категорій осіб задля забезпечення належного й неупередженого виконання ними своїх службових обов'язків. Отже, участь у політичному житті на тій чи іншій стороні і членство в політичних партіях державних посадових осіб може підлягати регулюванню або забороні, щоб уникнути конфлікту інтересів під час виконання ними своїх службових обов'язків у держструктурах.

Обмеження на свободу об'єднання в політичні партії державних посадових осіб розглядаються як законні і необхідні принципи демократії у зв'язку з тим, що такі обмеження є способом забезпечення прав і свобод третіх осіб, а також права на представницьке врядування. У своїй постанові у справі «Ахмед та інші проти Об'єднаного Королівства» Європейський суд з прав людини дійшов висновку про відсутність порушення в тому, що Сполучене Королівство заборонило деяким категоріям державних службовців займатися політичною діяльністю, оскільки це може призвести до упередженості в поведінці цих осіб<sup>152</sup>. Первинне правове регулювання такого обмеження знаходимо в 1940-х роках у США (славнозвісний закон Хетча).

По-третє, обмеження стосуються кількості політичних партій, членами яких може бути особа. Міжнародне право залишає можливість національним законодавчим актам самостійно вводити чи не вводити таке обмеження. Параграф 119 згадуваних вже нами Керівних принципів правового регулювання діяльності політичних партій визначає, що свобода об'єднання є одним з основоположних прав і його не треба обмежувати введенням вимоги, відповідно до якої можна входити до складу тільки однієї

---

<sup>152</sup> Постановление ЕСПЧ по делу «Ахмед и другие против Соединенного Королевства» (Ahmed and Others v. The United Kingdom), заявление № 65/1997/849/1056, решение от 02.09.1998.



організації. У законах, що обмежують можливість членства тільки однією партією, повинні бути приведені незаперечні докази на користь такого обмеження. Будь-які законодавчі акти, що обмежують кількість партій, в які та чи інша особа може вступити, повинні бути ретельно зважені і збережені в силі лише в тому випадку, якщо вони відповідають положенням Європейської конвенції про захист прав людини. Зокрема, у державах із субнаціональною партійною структурою, що дозволяє партіям змагатися одна з одною лише на місцевому чи регіональному рівні, можливість підтримки відразу кілька партій принципово важлива для вільного вираження волі виборців<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий : принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (Венеция, 15-16 октября 2010 г.) / опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Варшава. Страсбург, 2011.

## Розділ 3

# ІНШІ ФОРМИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ

---

### 3.1. Форми участі громадськості, які сприяють удосконаленню функціонування публічної влади

Проблема втілення правових реформ, зміни державних відносин в бік демократизації є нелегким завданням, яке вирішується за умови легітимації влади з боку суспільства. Для цього необхідно, щоб суспільство в міжвиборчий період мало можливість впливати на публічні рішення, прийняті владою в усіх сферах. Ми неодноразово наголошували, що громадськість повинна мати можливість долучитися до здійснення державно-владної діяльності на всіх етапах від первинної потреби залучення прийняття владного веління до контролю за його виконанням. Тому виникає потреба наукового визначення тих форм впливу, які можливі на стадіях прийняття публічного рішення та загалом сприяють удосконаленню їх діяльності. Такими, на думку дисертанта, виступають правотворча ініціатива, петиційна форма участі, консультації з громадськістю, громадські ради при органах публічної влади, індивідуальні звернення осіб до органів публічної влади та їх посадових осіб.

Дослідимо їх предметніше.

*Правотворча ініціатива громадськості.* Співпраця громадянського суспільства і публічної влади має починатися на етапі проектування публічного рішення, громадськість повинна наділятися можливістю бути ініціатором, первинною рушійною силою розвитку правової політики держави, для цього правотворчу ініціативу, яка є ефективною формою демократизації влади, в «основі якої лежить активна участь населення країни у здійсненні публічно – владних функцій та можливість громадян впливати на процес прийняття органами державної влади законодавчих актів». Як вказує А. Крутько, поряд із класичними формами безпосередньої демократії (вибори, референдум) з'являються нові, не менш перспективні інститути прямої демократії, які передбачають пряму

участь народу у вирішенні державних справ, – таким є інститут народної законодавчої ініціативи. Ця форма безпосередньої демократії є незнаною для українського народу, але, зважаючи на міжнародний досвід, – досить ефективною»<sup>154</sup>. Справді, на відміну від «народного вето» громадська правотворча ініціатива є доволі розвиненою в державно-правовій практиці зарубіжних країн: на міжнародному рівні (ЄС згідно із ст. 11 Лісабонського договору), на загальнодержавному рівні (Італія, Іспанія, Бразилія, Білорусь, Киргизстан, Швейцарія (тут щодо можливості введення цього інституту проводився референдум)) та на рівні територіальних частин (США, Бразилія, Німеччина, Росія та ін.).

Втім, з твердженням, що інститут народної законодавчої ініціативи є новітній, можна подискутувати. В історії знаходимо багато фактів, що свідчать протилежне. Ф. Кессіді відзначав, що «за законами афінської демократії кожен громадянин користувався певною свободою слова і такою ж свободою законодавчої ініціативи. Кожен громадянин мав право піддавати критиці посадових осіб та існуючі порядки, міг винести на обговорення народних зборів проект нового закону і порушити клопотання про скасування існуючого або застарілого, виступити з пропозицією та запитом». Такі ж правила спостерігалися і в стародавній Спарті, щоправда, після провалу ініціативи ініціатора страчували. Ментальний спадок вітчизняного права також багатий такою позитивною державнобудівною практикою. Історики стверджують, що «населення, перебуваючи на Віче, висловлювало на ньому свої скарги, вказувало на потреби й тим самим впливала на хід та розвиток вічевого законодавства». Також ч. «е» ст. 39 Конституції УНР передбачалося, що законодавчі проекти вносяться на розгляд Всенародних Зборів безпосередньо виборцями – громадянами Республіки, в числі не менш ніж 100 тис., писаними заявами, підтвердженими через громади і подані Судові, який після перевірки їх вірності передає цю пропозицію Голові Всенародних Зборів»<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Крутько А. Л. Зародження та розвиток народної законодавчої ініціативи *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2014. Вип. 66. С. 74-82.

<sup>155</sup> Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К. : Юрид. думка, 2008. 252 с.

Досліджуваний інститут законодавчо закріплено було в нормах штатів США на початку XVIII ст. (Массачусетс, Дакота).

Звернімося до дефініції інститут народної законодавчої ініціативи. Більшість науковців вживають термін «законодавча ініціатива». Вважаємо, що в контексті форми участі громадян у здійсненні саме публічної влади цей термін звужує поле для дослідження. На думку дисертанта, формою участі виступає саме правотворча ініціатива громадськості (народу), оскільки охоплює не тільки законодавчу, а й ініціативу, яка звернена до місцевої влади.

Народна правотворча ініціатива – це реалізація права громадян виступати суб'єктом правотворчого процесу, яку вони здійснюють виключно в колективний спосіб та яка передбачає обов'язковий розгляд внесеного проекту нормативно-правового акта представницьким органом публічної влади або виборчим корпусом на всезагальному референдумі<sup>156</sup>. Правотворча народна ініціатива не має обов'язкового характеру, оскільки відсутній примусовий механізм під час прийняття рекомендованої ініціативи для органу публічної влади.

Ми підтримуємо думку науковців про те, що інститут народної ініціативи повинен бути впроваджений в національну правову систему, як ефективний спосіб здійснення публічної влади в демократичній державі. Беззаперечним та нагальним питанням, на нашу думку, є прийняття спеціального закону, який регулював би право громадян на правотворчу ініціативу, також потрібно внести зміни до конституційних норм.

В. Федоренко вважає перспективним удосконалення вже наявного в Конституції України інституту народної ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму. Вчений вважає, що потрібно диференціювати кількісні та інші вимоги щодо її реалізації залежно від предмета всенародного голосування і юридичної сили рішення, що приймається по ньому. Зокрема, продовжує правознавець, коли предметом народної ініціативи є проект нормативно-правового акта, наприклад, закону, то кількість громадян,

---

<sup>156</sup> Нестерович В. Ф. Поняття народної правотворчої ініціативи: наукові підходи та законодавча практика *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 11. С. 142.

які збирають підписи про його голосування, має бути від 1,5 до 3 млн осіб. У першому випадку йдеться про звичайний закон України, а в другому – про закон з приводу внесення змін до Конституції України. Коли ж мова йде про інше правове рішення, але не про нормативно-правовий акт (наприклад, про питання ядерної безпеки, екології тощо), то народна ініціатива може бути реалізована за умови збору від 0,5 до 1 млн підписів громадян<sup>157</sup>. Питання про кількість осіб може бути предметом дискусії, оскільки, на нашу думку, 3 млн. голосів осіб, які мають виборче право, є завищеною межею і призводитиме тільки до того, що на практиці громадяни позбавлятимуться можливості реалізації такої форми участі у правотворчій діяльності. Відповідно, ідея автора про ґрунтування нового закону на нормах референдумної ініціативи є прийнятною. Вважаємо за необхідне прийняти окремий закон «Про народну законодавчу ініціативу».

Щодо місцевої ініціативи, то принципи залишаються тими ж, громада звертається до муніципальної влади компетентного рівня задля прийняття обов'язкового акта. Національне законодавство у ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує на право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, при цьому не допускає дискримінації за будь-якою ознакою. Прогресивним є те, що вітчизняний законодавець пішов шляхом необмеження осіб брати участь у здійсненні муніципальної влади залежно від терміну проживання у цій місцевості. Отож, впливати на місцеву владу можуть громадяни незалежно від того, скільки часу вони є членами цієї громади.

Стаття 9 Закону окремо визначає, що місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Безумовно, така норма є корисною і демократизує владу, оскільки саме громадяни, що проживають на окремій території, найкраще знають внутрішньо-територіальні питання та проблеми. Тому законодавство забезпечує їх можливістю впливу на муніципальну владу. У

---

<sup>157</sup> Фальковський А. О. Підходи в сфері посткласичної методології юриспруденції *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 54-59.

такій формі, як зараз, вказана ініціатива має радше громадський консультативний характер. Ми пропонуємо дещо змінити підходи. Громадська ініціатива, яка підтримується більшістю мешканців територіальної громади, повинна імплементуватися у правове рішення. Мотивація наша така: муніципальна влада обрана громадою для втілення їх законних інтересів, тому громадськість має вплив на владу і в такий спосіб здатна її контролювати. Опоненти такої нашої позиції можуть зазначати, що для цього в громаді існує така форма участі, як місцевий референдум, однак ми вважаємо, що обов'язковість громадської ініціативи сприятиме економії фінансових та ресурсних витрат, пришвидшить прийняття рішення і дозволить в сучасних умовах (зокрема за відсутності законодавчого регулювання місцевого референдуму) вирішувати правові проблеми.

Тому пропонуємо до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» внести таку норму: «Якщо за результатами місцева ініціатива отримує підтримку 50 відсотків мешканців конкретної громади, що досягли виборного віку, рішення підлягає обов'язковому прийняттю радою». У такий спосіб з рангу консультативної ініціатива переходить на рівень обов'язкової та втілюється воля громади у владне рішення.

Отож, народна правотворча ініціатива є ефективним інструментарієм впливу громадянського суспільства на органи публічної влади на всіх рівнях, від законодавчої до муніципальної.

*Петиційна форма участі.* Петиція – це колективне звернення до органів публічної влади відповідної компетенції з вимогою розглянути проблемне питання чи прийняти рішення, відмовитися від попередньо прийнятого рішення. На сьогодні петиційна форма полягає у відправленні членами громадянського суспільства заяв, скарг, пропозицій поштою (електронною поштою), телеграфних або телефонних повідомлень чи іншої кореспонденції представникам органів публічної влади для підтримки або на противагу певному прийнятому нормативно-правовому акту.

Загалом народні петиції – відносно молодий вид політичного впливу. Вірогідно, вперше масовий збір підписів під петицією відбувся у Великобританії 1838 р., коли нещодавно утворена Лон-

донська спілка робітників підготувала програму політичних перетворень у вигляді законопроекту «Народна хартія» та організувала збір підписів під петицією з текстом хартії. Підписи збирали на мітингах, які проводили під гаслом «Захист інтересів народу має бути доручено самому народу!», на фабриках, у робітничих будинках, і 1839 р. до парламенту було подано петицію з підписами понад 1,2 млн осіб. Другу петицію чартистів (від «chartert) – хартія) із 3,3 млн підписів було подано 1842 р., а останню петицію – у 1848-му. Враховуючи, що все населення Великобританії становило близько 15 млн осіб, цифри підписів виглядають вражаюче. Однак петиції чартистів парламент відхилив, а до чартистів було застосовано репресії. Водночас варто констатувати, що п'ять із шести головних політичних вимог чартистів реалізував Британський парламент впродовж кількох наступних десятиліть. Отже, маємо справу із справжньою ситуацією віддаленого народного впливу, коли незважаючи на відхилення прямих вимог, вони були втілені в життя згодом.

На сьогодні така форма особливо поширена, враховуючи можливість електронних ресурсів, тому понад 70 країн використовують цей інструмент, що доводить його ефективність.

Залежно від форми розрізняють два види петицій – консультативні та імперативні. Перші передбачають колективне звернення, яке має силу рекомендацій, їх приблизне значення – як громадські ініціативи. Імперативні петиції є набагато «сильнішою» формою участі, оскільки якщо за петицію проголосував відносно високий встановлений відсоток громадян, вона підлягає обов'язковому прийняттю органами публічної влади.

У нашій державі про петиційну форму впливу громадян заговорили після Революції гідності, коли до влади США зверталися з петиціями втрутитися в політичну ситуацію в Україні. Було розроблено законопроект Закону «Про петиції», де автори пропонували імперативну форму петиційного запиту. Зокрема, в проекті петиція розумілася як колективна вимога громадян України, подана у встановленому цим законом порядку, щодо зобов'язання розглянути, прийняти або скасувати нормативно-правовий акт чи рішення органу (органів) публічної влади, до компетенції якого

віднесено прийняття відповідного рішення. Така позиція не знайшла підтримки законотворців і згодом було прийнято зміни до Закону України «Про звернення громадян», де встановлена консультативна форма петицій для органів публічної влади.

На сьогодні варто говорити про ефективність петиціарної форми не у вигляді звернень до органів державної влади як класичного пережитку старої адміністративної системи, а електронних петицій. Саме така форма дозволяє подолати часовий розрив між зверненням і відповіддю влади.

Варто також розглянути питання петиції, і в цьому є дискусійні моменти. Українська законотворча практика визначила у ст. 23<sup>1</sup> Закону України «Про звернення громадян», що електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Погоджуємося, що такий стандартний підхід є виправданий. Проте заборона лише такого виду петицій визначає надзвичайно широке коло питань, які допустимі до розгляду. На думку дисертанта, слід визначити чіткіший перелік недопустимих петицій, зокрема заборонити петиції, які суперечать загальноприйнятим моральним засадам суспільства; стосуються питань розірвання та зміни міжнародних договорів; здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції.

Дискусійною є також проблема петицій щодо усунення осіб органів публічної влади з виборних посад. З одного боку, вказані петиційні дії дозволяють в міжвиборчий період здійснювати контроль за діяльністю органів державної влади, проте з іншого – петиція не замінює виборного процесу і тому неможливим є усунення з виборної посади особи особою, що стоїть вище і до якої звернена петиція.

Звернімося до сучасної історії щодо цього питання. Пригадаймо досвід сучасного Єгипту, в якому у травні-червні 2013 р. було зібрано неймовірну кількість підписів під петицією про відставку президента країни Мухаммеда Мурсі та проведення позачергових президентських виборів – понад 22 млн підписів, що ста-



новить майже чверть усього населення країни. Підписи було зібрано за ініціативою кількох ліберально налаштованих єгиптян під час акції «Тамарруд» (арабською – «повстання») силами близько 6 тис. волонтерів, які майже по всій країні пропонували перехожим підписатися під петицією. На меті акції було зібрати 15 млн підписів, що на кілька мільйонів перебільшувало кількість голосів виборців, відданих на підтримку Мухаммеда Мурсі на виборах 2012 р. Активісти збирались спрямувати петицію у вищі судові інстанції країни, але до цього так і не дійшло: петицію підтримала єгипетська опозиція, а згодом і збройні сили країни, що фактично привело до зміщення президента Єгипту з посади.

Отож, на нашу думку, варто визначити можливість звернення з питанням про відставку виборної особи і передбачити, що в разі зібрання петицією голосів прихильників в 1/5 (про кількість можна дебатовати) від загальної кількості виборців, що проживають на конкретній території, автоматично призначаються повторні вибори, де усунута з поста особа має право брати участь на загальних підставах. У такий спосіб легітимується державна влада, усувається можливість масових заворушень та революційних дестабілізацій, реалізовується принцип громадського контролю та забезпечується належна діяльність і публічна відповідальність виборних осіб.

Загалом констатуємо необхідність удосконалення законодавства, що має виражатися в чіткій класифікації обмеження права подачі петиції.

Аналіз електронного інтернет-представництва Президента України щодо поданих петицій дає нам можливість зробити низку висновків: попри те, що вказана форма діє нещодавно, цікавість та активність громадян є дуже великою; вимогу для розгляду петиції – 25 тисяч підписантів – вважаємо виправданою, оскільки це дає змогу визначити найбільш болісні й нагальні для розв'язання проблеми, адже із загальної кількості звернень на незначна кількість набрали необхідну кількість, при цьому деякі з них за декілька днів; необхідність удосконалення сутності звернення, що зумовлено наявністю декількох запитів з однаковим змістом (наприклад, ми нарахували 19 звернень щодо проблем позбавлення

депутатів недоторканості), або стосуються проблем місцевого значення (вивіз сміття, цілодобовий маршрутний транспорт тощо).

*Консультації з громадськістю* на стадії прийняття рішення органами публічної влади. У відносинах між публічною владою і громадянським суспільством вагомим є взаємовплив цих двох інституцій. Державна та муніципальна влада на всіх рівнях має бути зацікавлена в громадській думці і повинні створювати належні умови для розвитку інститутів громадянського суспільства та забезпечувати їх доступ до участі у державно-владних процесах. Проте процес впливу на владу, з іншого боку, вимагає достатнього рівня правової культури громадян і дієвої поведінки, оскільки «сучасна демократія вимагає від особи не лише політичної активності, а й усвідомлення нею власної ролі і значення в житті суспільства, а також конкретних дій»<sup>158</sup>.

Визначальним для функціонування політичної влади є соціальний запит, саме він є критерієм необхідності прийняття владного рішення та, як наслідок, легітимації суб'єктів влади.

Соціальний запит є формою вияву суспільних потреб, викликаних сукупністю факторів, висловлених як думки, вимоги, побажання, установки. Соціальні запити формуються як самостійні, незалежні, продиктовані самим життям потреби громадян та які в нечітко означеному вираженні мають досить широкий спектр: особиста безпека, доступні та якісні освіта й виховання, починаючи з дитсадка, гідні пенсії, добре структурована й безвідмовна високопрофесійна медицина, прийнятні житлово-комунальні тарифи та цінова політика, гідна винагорода за працю, захищена власність, відповідальна влада, свобода висловлювань, чисте довкілля та (з огляду на останні події) мир, національна гідність, безпека, патріотизм, моральна влада тощо<sup>159</sup>. Рішення, які приймає державна влада, мають задовольняти соціальні потреби та відповідати тому громадському запиту, який складається в конкретних політичних

---

<sup>158</sup> Беглиця В. П., Ярошенко В. М. Місце публічних консультацій у прийнятті політичних рішень *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Сер. : Політологія. 2014. Т. 248, вип. 236. С. 69.

<sup>159</sup> Беглиця В. П., Ярошенко В. М. Там само. С. 65.

та економічних умовах розвитку суспільства. Консультації з громадськістю як форма участі громадян має на меті виявити соціальні запити членів суспільства, для того щоб державна влада та органи муніципальної влади могли задовольнити соціальні потреби.

Рішення сприймаються як вольові дії керівника. Рішення органів публічної влади виражаються в публічних актах і мають обов'язкову силу. Необхідність винесення публічного рішення може встановлювати сам орган публічної влади чи залежати від соціальних зовнішніх умов. Рішення є джерелом таких державно-владних відносин і подій, які настають внаслідок його прийняття. Тому ухвалення рішення є тільки певним етапом у владній діяльності, однак саме звернення уваги на позицію громадян є особливо актуальним, оскільки забезпечує органи публічної влади від помилкових, неефективних рішень, яких не сприймали б об'єкти владного процесу. Метод системності дозволяє цілісно дослідити форми участі громадян у прийнятті рішень, оскільки діяльність інститутів громадянського суспільства зазвичай не закінчується на стадії впливу на процес ухвалення рішення, а продовжується на наступних етапах.

Прийняття рішення як стадія публічно-владної діяльності охоплює декілька етапів, зокрема, на нашу думку, їх можна сформулювати в такі групи: проблема й усвідомлення необхідності її регулювання; аналіз проблемної ситуації і розгляд можливих варіантів рішення; безпосереднє нормотворення; доведення рішення до відома адресатів. Вбачається, що на всіх цих етапах в демократичних державах громадськості має бути забезпечена участь.

Консультавання з громадськістю як форма взаємодії влади і держави має давню історію і її коефіцієнт корисної дії насамперед залежить від форми держави, в якій вона здійснюється. Вироблення спільної позиції на основі протилежних думок, знайдення спільного консенсусу заради досягнення спільної мети передбачає зміст консультаційної діяльності. Справи, які мають вагомий суспільний значення, повинні вирішуватися за допомогою консультацій, при цьому суб'єктами мають виступати не тільки фахівці в певній галузі, але й громадяни, на яких це рішення буде звернено, які повинні згодом його виконувати, та органи публічної влади. В

Україні відсутній спеціальний законодавчий акт, який регулював би консультації з громадськістю. На урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» виставлено на обговорення законопроект про публічні консультації, де зазначено, що вони проводяться з урахуванням думки усіх заінтересованих суспільних груп.

Вважаємо, що визначати зацікавленість для консультацій недоречно, оскільки тоді громадяни чи інститути громадянського суспільства повинні доводити свою зацікавленість у консультаціях та причетність до певного питання чи суспільної проблеми. Вказане прямо обмежує право громадян в участі у здійсненні публічної влади та право доступу до публічної інформації.

На нашу думку, консультації з громадськістю – це форма участі громадян у здійсненні публічної влади, за якої обговорюються проекти рішень органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства для покращення їх якості та ефективності.

Коло питань, щодо яких проводиться консультація, має бути чітко визначене, актуальне. В Україні діє «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», де в п. 3 вказано, що консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів<sup>160</sup>. Тому питання, що ставляться громадськості, мають мати суспільне значення, бути актуальними і стосуватися того, що має соціальну резонансність. У законодавстві ж винесено питання, які не можуть ставитися на референдумі, щодо консультацій визначення кола заборонених у правовій державі питань. Мотивуємо свою позицію тим, що громадяни безпосередньо не приймають рішення, а тільки консультують органи публічної влади, тому їхня думка має дорадчий, а не обов'язковий характер, як на референдумі.

Ініціаторами прийняття рішень та проведення консультацій можуть бути органи публічної влади, демократизуючи в такий

---

<sup>160</sup> Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. Ст. 28-39.

спосіб свою діяльність та легітимізуючи себе в очах народу чи громади. Також принцип верховенства права та народовладдя вимагає надання громадськості можливості бути ініціатором громадських слухань. В Україні такими ініціаторами можуть бути громадські ради при органах публічної влади або три інститути громадянського суспільства спільно. До них законодавець відносить громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства. Таку позицію вітчизняного законодавця вважаємо дискусійною, оскільки вона обмежує права тих інститутів громадянського суспільства, які є в меншості, що позбавляє можливості висвітлювати власну позицію та доводити її до суб'єктів публічної влади.

Водночас відзначимо й позитивний момент. Існує вимога обов'язкового проведення консультацій у питаннях, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; життєвих інтересів громадян, передбачають провадження регуляторної діяльності в певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері; стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів. Такий перелік є широким, оскільки багато сфер суспільного життя є вагомими для громадськості, але законодавець заборонив втручатися в прерогативу громадянського суспільства без попередніх консультацій з його інституціями.

Варто говорити про консультації не тільки у виконавчій владі. Така форма є прийнятною й активно використовується законодавчими органами через парламентські слухання і дебати.

Слухання можна розглядати як форму роботи будь-якого комітету та парламенту загалом, змістом якої є заслуховування позицій доповідачів, зацікавлених сторін щодо питань, віднесених до компетенції відповідно комітетів або парламенту, визначення найбільш оптимального підходу до врегулювання тієї чи іншої проблеми і прийняття рішення<sup>161</sup>. Парламентські і комітетські слухання, які є одним з найефективніших механізмів участі громадськості в законодавчому процесі<sup>162</sup>, використовуються в багатьох демократичних країнах, наприклад, у США це основна форма офіційного початку збору та аналізу комітетом інформації на початкових стадіях підготовки до прийняття політичного рішення, вони є універсальним засобом збору інформації, який використовують комітети для вирішення політичних питань та контролю за діяльністю виконавчої влади. У Німеччині цю форму використовують на етапі комітетських слухань першим та наступними читаннями законопроекту, що допомагає зібрати всю можливу інформацію від експертів з певної галузі, підвищити увагу громадськості до питання, що розглядається, залучити до процесу дискусії та прийняття рішень представників зацікавлених організацій<sup>163</sup>.

Конституційно-правова практика в Україні все ж таки вказує на певні труднощі. На думку експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, існують обґрунтовані сумніви в доцільності проведення парламентських слухань взагалі. Оскільки участь у них гіпотетично може брати повний склад парламенту – 450 депутатів, представники органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ та політичних партій, то цілком очевидно,

---

<sup>161</sup> Селіванов М. В. Проблеми трансформації державної політики і чинного права в Україні *Трансформація політики в право: різні традиції та досвід : матер. Міжнар. наук. конф., 9-12 листопада 2005 р.* / за ред. акад. НАН України, акад. АПрН України В. Я. Тація. Х. : Право, 2006. 288 с.

<sup>162</sup> Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі / за ред. Е. Р. Рахумкулова. К. : Заповіт, 2008. с.22

<sup>163</sup> Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі / за ред. Е. Р. Рахумкулова. К. : Заповіт, 2008. с.23

що розглянути всі аспекти проблемних питань, віднесених до предмета слухання, практично неможливо. Це підтверджується практикою парламентських слухань – як правило, у межах відведеного для слухань часу можливість виступити мають лише члени Кабінету Міністрів, представники профільного парламентського комітету, окремі народні депутати України, окремі представники від громадськості. «Участь» інших запрошених зводиться до простої присутності на слуханнях. Отже, за широкого кола учасників парламентські слухання перестають бути дієвою формою парламентського контролю і перетворюються на звичайний обмін інформацією між присутніми <sup>164</sup>.

Ми відмовилися б від таких категоричних акцентів. Результати обговорення проблем на загальнонаціональному рівні визначають ступінь підтримки парламентом реформ у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та лібералізують процес демократичного розвитку України. Інформаційні матеріали, законопроекти і проекти постанов, які пропонується прийняти за наслідками проведення парламентських слухань, стають надбанням громадськості; тож населення залучається до обговорення нагальних питань політики. Відповідно, можна говорити про удосконалення процедурних норм та реальне бажання представників органів законодавчої влади отримати інформацію від громадян, забезпечити парламентським слуханням коефіцієнт ефективності, який визначається відсотком впровадження результатів слухань у рішення, які приймає уряд та парламент.

Парламентські дебати являють собою усний обмін думками задля того, щоб полегшити прийняття колективного рішення парламенту з певних питань <sup>165</sup>. Вони виступають ефективним засобом не тільки на стадії прийняття рішення, але й контролю і в зарубіжних країнах часто проводяться за результатами звіту уряду чи інших органів публічної влади. Парламентські дебати забезпечу-

---

<sup>164</sup> Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід: інформаційно-аналітичне дослідження / [за ред. Д. С. Ковриженко]. К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. Ч. 1. с. 28-29.

<sup>165</sup> Kurian G. T. The encyclopedia of political science. Washington : CQ Press, 2011. с. 62.

ють можливість опозиційним силам здійснювати вплив на правлячу еліту.

Вивчення громадської думки в контексті законодавчого процесу дозволяє з'ясувати позицію основних зацікавлених сторін щодо можливих шляхів розв'язання проблеми, що стоїть перед законодавцем, передбачити реакцію громадськості на прийняті рішення, спрогнозувати рівень сприйняття громадянами пропонованих новацій. Крім того, воно може допомогти виробити пропозиції і рішення, які визрівають у суспільстві, а також віднайти найболючіші проблеми, що вимагають нагального врегулювання.

Потрібно зазначити, що консультації не мають сили нормативного акта, вони не тягнуть за собою владне веління та не забезпечуються державним примусом. Отже, громадськість не перебирає на себе владну функцію, а лише сприяє прийняттю правильного, оптимального рішення. У своїй резолюції щодо Білої Книги «Європейська управлінська поведінка» Європейський парламент відзначив: «Консультації із зацікавленими сторонами можуть тільки додавати, але не замінювати процедури та рішення інституцій, що приймають рішення; тільки Рада та Парламент як законодавці несуть відповідальність за рішення щодо законодавчих процедур. Саме тому Європейська комісія дає можливість зацікавленим сторонам висловитися, а не голосувати» (див.<sup>166</sup>). Вказане спричинює значну проблему громадських консультацій – вагомість думки громадськості для суб'єкта прийняття публічно-владного рішення. Орган публічної влади бере до уваги, однак не зобов'язаний приймати рішення, яке вимагає громадськість. Така роль думки громадян буде малозначною в недемократичній державі, а самі консультації можуть зводитися до візуального формалізму.

Особливої актуальності громадські консультації набувають на місцевому рівні, оскільки питання, які постають, наближені до окремої громади, вони стосуються особисто мешканців території, відповідно мешканці проявляють зазвичай більшу соціальну активність. Тут важливою є робота представників муніципальної

---

<sup>166</sup> Фальковський А. О. Підходи в сфері посткласичної методології юриспруденції *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 54-59.



влади та розуміння того, що діалог з громадою є шляхом до прогресу та розвитку регіону. Сила молоді держави, стверджує Ф. Фукуяма, залежить і від бажання владних еліт будувати і зміцнювати державність, і від їхньої здатності налагодити ефективне управління й отримати визнання суспільства<sup>167</sup>.

Міжнародна спільнота не виробила засобів впливу на публічну владу, яка забезпечила б можливість первинної ролі громадської думки. Вказане зумовлено не тільки правовою складністю чи критеріями виміру. Історії відомі випадки недобросовісного консультування, тобто зацікавлені особи, аби дискредитувати владу, в процесі політичної боротьби використовують цю форму участі у власних недержавницьких інтересах. Штучні масові відправки кореспонденції посадові та службові особи органів публічної влади досить часто розпізнають і не завжди піддаються їхньому впливу. Тому задля маскування організованої громадської кампанії під природну стурбованість громадян використовують технології, за яких досягається «ефект спонтанності»<sup>168</sup>.

Публічні консультації як форма участі громадян у здійсненні державної влади створює низку позитивних аспектів, серед яких відзначимо такі:

- активізація активності громадян у правовому й політичному житті суспільства;
- зближення позицій інститутів громадянського суспільства, які мали різнобічні інтереси;
- легітимація публічної влади, демократизація влади та забезпечення її відкритості й доступності;
- налагодження діалогу держави та громадянського суспільства;
- допомога у прийнятті органами влади оптимального рішення на основі зваженої дискусії всіх інституцій громадянського суспільства, що, своєю чергою, підвищує якість владного рішення;

---

<sup>167</sup> Fukuyama F. *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*. London : Profile Books, 2005. 186 p.

<sup>168</sup> Janda K., Berry M., Goldman J. *The challenge of democracy: government in America*. J- Boston : Houghton Mifflin Company, 1989.

- можливість вільного доступу до публічної інформації;
- страхування публічної влади від прийняття рішення, що не матиме підтримки громадськості, відповідно й економія часових та енергетичних ресурсів влади;
- ефективність використання бюджетних коштів;
- у масштабній перспективі призводить до підвищення рівня правової культури громадян та забезпечує підтримку правової політики держави, зменшує громадський дисонанс та громадську недовіру до влади.

Останнє особливо активно проявляється під час реформ та трансформації державницьких і правових засад, що якраз і відбувається в сучасних пострадянських країнах. Тому констатуємо, що громадські консультації як форма участі громадян актуалізується в державотворчому процесі України.

На сьогодні процедуру громадського консультування використано не достатньо ефективно. Вони мають формальний, «показовий» характер і часто не мають реального значення, а проводяться задля хорошого вигляду та іміджу владних органів. Враховуючи позитивне значення досліджуваної форми участі, відзначимо, що для підвищення ефективності необхідні такі чинники:

- підвищення рівня знань представників публічної влади в аспекті ефективного проведення консультацій, розроблення методичних рекомендацій для органів державної влади та органів місцевої адміністрації з чіткими вказівками про порядок проведення консультацій та імплементації їх наслідків у рішення;
- підвищення рівня правової й політичної активності громадян, подолання проблем нігілізму та активізація правовиховної сфери, подолання проблем зневіри до влади та підвищення рівня патріотичного виховання громадян;
- створення умов для безперешкодного, вільного доступу до публічної інформації з боку громадськості;
- інформаційна робота органів публічної влади з метою роз'яснення можливостей громадян в публічно-консультативній сфері;

- забезпечення інформаційної, правової підтримки інститутам громадянського суспільства щодо консультаційних дій та створення проектів нормативних актів, підвищення їх компетенції та рівня знань.

Консультації можна вважати належними, якщо вони проходять відповідно до чітко встановленої процедури, що передбачає: встановлення проблеми, що потребує обговорення; організаційні дії, складання проекту рішення, розробку програми та залучення учасників громадських консультацій, чітке визначення програми, матеріально-технічне забезпечення; узагальнення результатів та прийняття рішення, що доводиться до відома громадськості. Важливо також чітко планувати/формулювати питання, які виноситимуться на обговорення, та встановити переважні сфери суспільних потреб, де необхідна громадська думка.

Польські експерти стверджують, що консультації можуть дозволити більш раціонально використовувати наявні ресурси, уникати протестів мешканців і місцевих конфліктів, а також можуть підвищити рівень задоволення мешканців діяльністю влади<sup>169</sup>. Більшість європейських країн забезпечує на конституційному рівні консультування з народом чи громадою, а в Естонії для цього створено науково-консультативні центри, що не тільки проводять консультування, але й сприяють забезпеченню інформаційної складової проекту рішення, тобто здійснюють тлумачення проекту нормативного акта. Такий досвід є особливо цінним, тому що відбувається не тільки діалог, але й підвищується рівень правосвідомості і політичної культури громадян та відбувається контроль за публічним рішенням, починаючи вже з первинного етапу нормопроекування.

Фахівці в галузі конституційного права твердять про необхідність прийняти спеціальний законодавчий акт, що, своєю чергою, забезпечить ефективність консультацій. Зазначимо все-таки, що

---

<sup>169</sup> Ferens A., Kondas R., Matysiak I. Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej. Warszawa : Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2010. s.8-9

лише нормативним регулюванням ситуації не поліпшити. Закордонний досвід свідчить, що наявність спеціального акта не є обов'язковою. Так, у Великій Британії діє Кодекс практики проведення консультацій, який не має юридичної сили чи пріоритетності перед законодавчими нормами і визначає лише загальну стратегію органів влади під час проведення публічних та письмових консультацій. Питання проведення консультацій в Чехії регулюються Методологією залучення громадськості до підготовки урядових документів, у Сербії – Регламентом уряду, у Румунії – Законом «Про вільний доступ до інформації, що становить інтерес для громадськості», в Угорщині – Законом «Про участь громадськості у розвитку законодавства»<sup>170</sup>. Тому основним є не спеціальний закон, а бажання влади створити діалог з народом і громадою.

У кожному конкретному випадку доцільно визначити форму громадських консультацій, які доречно застосовувати. Консультації з громадськістю відповідно до п. 11 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування і реалізації державної політики проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Розширює цей перелік Типове 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, відносячи до форми публічного громадського обговорення конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, інтернет-конференції, електронні консультації, а до вивчення громадської думки – проведення соціологічних досліджень та спостережень, створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах

---

<sup>170</sup> Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2004. 19 с.

масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін, опрацювання й узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки<sup>171</sup>.

Хоча ще 8-10 років тому таку форму як електронні консультації науковці і представники органів державної влади навіть не розглядали. Показники станом на 2016-2020 рр. свідчать, що електронні консультації становлять домінуючу роль.

Американські науковці розглядають електронні консультації як один із засобів залучення людей до політичного процесу та інтеграції даних, зібраних в результаті такого залучення, з використанням інформаційно-комунікаційних технологій<sup>172</sup>. Вважаємо, що впровадження електронних консультацій має низку переваг, зокрема: залучення широкого кола осіб до обговорення; доступність та швидкість консультування; зменшення економічних, часових і ресурсних витрат; спрощення процедури консультування; відсутність індивідуального впливу органів влади на особу; залучення до обговорення різних верств населення та вікової категорії, особливо політично інертного молодого покоління. Електронні консультації наділяють можливістю виведення цієї форми участі на новий рівень, дозволяють збільшити масштаб консультування, забезпечити ефективність проведених процедур, сприяють швидкому реагуванню з боку публічної влади. Поєднання класичних і новітніх методів сприяють ширшому впровадженню такої форми в державотворчу практику.

*Громадські ради при органах публічної влади.* Окрім консультування з громадськістю, вагоме значення у впливі на ухвалення державних рішень та на діяльність органів публічної влади загалом мають громадські ради. Вони створюються при органах публічної

---

<sup>171</sup> Типове 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 : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 *Урядовий кур'єр*. 2010. 11 листоп. – № 211; 2012. 24 жовт. № 194.

<sup>172</sup> Kurian G. T. The encyclopedia of political science Washington : CQ Press, 2011. 430 p.

влади задля допомоги в їх діяльності, допомоги під час прийняття рішень та для налагодження співпраці публічної влади і громадянського суспільства. Об'єктивним є процес поступового перебирання громадським сектором частини соціальних та інших функцій, якими перевантажено державні інституції. На тлі обмеженості державних матеріальних ресурсів потенціал громадського сектора використовується недостатньо та потребує стимулювання. Тому робота органів державної влади має бути зорієнтована на створення режиму сприяння для діяльності інституту громадянського суспільства: від активного використання всіх консультаційних механізмів до їх залучення з метою виконання важливих державних завдань<sup>173</sup>. Публічна влада в новій парадигмі взаємин не може мати домінуючої ролі, децентралізація влади і передання низки функцій інститутам громадянського суспільства дозволяють сформувати належні відносини демократичної реальності.

Прикладом інституту, який подає правове поле держави і правове поле громадянського суспільства як такі, що не суперечать одне одному, а інтегруються в цілісність, є громадські ради як інструмент залучення громадськості до ухвалення рішень, інструмент впливу на формування державної політики<sup>174</sup>.

Звернімося до визначення. Певні дослідники визначають громадські ради як неформальні громадські структури, що працюють з органами державної влади та місцевого самоврядування у визначених ними сферах та організаційних форматах<sup>175</sup>. Вважаємо, що така дефініція не зовсім влучна, оскільки не висвітлено мету рад, з якою вони створюються та діють. Нормативні акти містять визначення, що громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні й реалі-

---

<sup>173</sup> Павлюк К. С. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів державної влади: діалог через громадські ради *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 235.

<sup>174</sup> Селіванов М. В. Проблеми трансформації державної політики і чинного права в Україні *Трансформація політики в право: різні традиції та досвід* : матер. Міжнар. наук. конф., 9-12 листопада 2005 р. / за ред. акад. НАН України, акад. АПрН України В. Я. Тація. Х. : Право, 2006. с. 76.

<sup>175</sup> Основи демократії : навч. посіб. / М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук [та ін.] ; за заг. ред. А. Колодій. К. : Ай Бі, 2002. с. 39; 261

зації державної політики. Такі акценти є більш влучними, оскільки розкривають роль рад у публічній діяльності, проте, на нашу думку, містять один дискусійний момент. Він полягає в позиції національного нормотворця про тимчасовість діяльності рад. Вказане викликає в нас низку запитань. Передовсім, чому в жодному нормативному акті не вказано моменту, коли громадські ради зобов'язані припинити свою діяльність та чи можна говорити в державі, яка декларує себе правовою і демократичною, про строковість взаємодії та діалогу із суспільством? Тимчасовими є органи, які припиняють свою діяльність після досягнення певних результатів, заради яких вони створювалися, наприклад, тимчасові комісії Верховної Ради України. Дорадчо-консультативна діяльність як форма участі громадян, громадський та експертний контроль, що здійснюють громадські ради, не можуть мати тимчасових характер. Оскільки публічно-владна діяльність має постійний характер, наявність публічних органів влади є однією з основних ознак держави і влада існує з початків державності й існуватиме надалі. Тому співпраця з громадянами буде постійною та створені органи не реалізують свою ціль одноразовою співпрацею. Пропонуємо з п. 1 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 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики») вилучити слово «тимчасовим», відповідно громадська рада... є консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Визначимо функції громадських рад у публічно-владній сфері:

- дорадча – полягає у висвітленні позиції інститутів громадянського суспільства щодо політики органів публічної влади;
- консультативна – сприяння співпраці органів публічної влади та громадськості у формі консультування шляхом допомоги в організації всіх її видів консультацій;

- репрезентативна – представництво інтересів окремих груп суспільства у публічно-владній діяльності в усіх сферах суспільного життя та їх вплив на прийняття необхідних для них правил поведінки;
- контрольна – впровадження громадського контролю за діяльністю органів публічної влади на всіх стадіях прийняття правил поведінки, що складається з проведення експертиз проектів рішень, контроль за пропозиціями інститутів громадянського суспільства і діяльності рад;
- нормативно-допоміжна – допомога у створенні нормативних актів, внесення пропозицій до них (цю функцію деякі науковці некоректно називають нормотворчою. Така позиція вказує на те, що громадські ради є суб'єктами нормотворення, тобто приймають нормативні правила поведінки, що категорично неправильно);
- координаційна – виступає «містком», механізмом налагодження діалогу між органами державної влади у певній сфері, органами місцевого самоврядування, громадськими, релігійними та іншими організаціями, засобами масової інформації, громадськістю, народом, національними меншинами та громадою щодо досягнення консенсусу в якомусь питанні суспільного життя;
- фахова – проведення експертизи у певній галузі фахівцями, які володіють спеціальними знаннями та розуміють проблему комплексніше і ширше, ніж пересічні громадяни чи окремі представники органів публічної влади;
- інформаційна – доведення до громадськості інформації щодо діяльності органів публічної влади та прийнятих нею рішень, проектів цих рішень;
- охоронна – захист та охорона прав і свобод громадян через донесення інформації про факти їх порушення та винесення пропозицій щодо усунення цих фактів;
- культурно-правова – створюють передумови для підвищення рівня довіри громадян до органів публічної влади, долають правовий нігілізм, стимулюють соціальну ак-



тивність особи, підвищують загальний рівень правової культури населення.

Отож, громадські ради мають комплекс функцій та завдань, які не завершуються на стадії прийняття правового рішення. Громадські ради наділені потенціалом реальної допомоги публічній владі у врегулюванні суспільних відносин, надання фахових актуальних пропозицій та порад щодо удосконалення публічно-владної діяльності, можливістю розвитку суспільства і держави, визначаючи вектор розвитку та механізми досягнення правової й демократичної держави.

Діяльність громадських рад як форми участі громадян, з позиції теорії держави і права, є малодослідженою. Більшу увагу цьому інституту приділяють фахівці в галузі конституційного та адміністративного права. Деякі з них присвячують увагу загальнотеоретичним аспектам. Г. Гарифуліна визначила основні ознаки громадських рад, до яких віднесла їхнє функціонування на постійній основі, участь представників неурядових організацій і відсутність прав приймати рішення<sup>176</sup>.

На наш погляд, важливо ширше і комплексніше визначити ознаки громадських рад як форми участі громадськості:

- налагоджують співпрацю влади і громадянського суспільства;
- створюються при органах публічної влади;
- до їх складу входять представники інститутів громадянського суспільства, фахівці в певній сфері;
- здійснюють дорадчо-консультативні функції;
- реалізують контрольні функції громадськості та сприяють удосконаленню роботи публічної влади;
- їх структура та конкретні завдання в кожному випадку визначаються окремо залежно від сфери діяльності та органу публічної влади.

Громадські ради є ефективним механізмом впливу громадськості на вироблення політики певного державного органу та інструментом для підвищення якості діяльності органів державної

---

<sup>176</sup> Гарифуліна Г. *Общественные советы при ведомствах: функции, задачи, структура Проблемы теории и практики управления*. 2012. № 2. С. 120-126.

влади. Вони є легітимним механізмом взаємодії влади і громадськості. Тобто громадські ради є важливою з'єднувальною ланкою громадянського суспільства і держави, а їх функціонування є детермінантою розбудови демократичного державного устрою з розвиненими партнерськими відносинами влади і населення. Громадські ради діють на постійній основі й забезпечують зворотній зв'язок між громадянами та органами виконавчої влади. Однак їхня ефективність значною мірою залежить від наявності відповідної нормативно-правової бази й готовності самих державних службовців дотримуватися принципів демократичного управління.

Хоча громадські ради є новими інституціями для правової системи України, вони «розраховані на виконання важливого соціального завдання – доводити до центральних органів виконавчої влади та місцевих адміністрацій думку громадськості та впливати на них задля суспільної користі»<sup>177</sup>, проте не варто міфологізувати можливості громадських рад. Вони виступають дорадчим органом, але не підміняють органів, які приймають рішення.

В Україні громадські ради створювалися у два етапи. Обов'язковість утворення громадських рад при органах виконавчої влади вперше було передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 13781. Відповідно до цього акта громадські ради утворювалися як комунікаційно-експертні майданчики для ведення діалогу між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства. Проте практика показала, що в більшості громадські ради, утворені за Постановою Кабміну № 13781, виявилися малоефективними. Головною причиною цього стала сама процедура формування громадських рад: їх члени фактично призначалися за рішенням керівника органів влади, при яких такі ради утворювалися<sup>178</sup>. Згодом розпочався другий етап з прийняттям 3 листопада 2010 р. Постанови Кабміну України «Про

---

<sup>177</sup> Жуков С. Громадські ради – чергова гра в демократію? Всеукраїнське інтернет-представництво «Українська правда» URL : <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/01/20/5804453>.

<sup>178</sup> Громадські ради в цифрах: загальнонац. звіт із моніторингу формування громад. рад при центр. та місц. органах виконав. влади / М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. К. : Агентство «Україна», 2011. с.12

забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», де враховано більшість недоліків організації попередніх рад та удосконалено механізми участі громадськості у здійсненні публічної влади. Уже 2011 р. простежувалася значна активізація громадянського суспільства. Загалом понад 9 тис. представників ІГС взяли участь в установчих зборах із формування громадських рад при органах виконавчої влади різного рівня.

Громадські ради мають правовий та організаційний потенціал для участі громадян і сприяють удосконаленню владної системи в державі. У цьому є обопільний інтерес всіх учасників політичного життя. З боку держави і муніципальних органів влади інтерес проявляється в тому, що прийняті рішення ефективніше регулюють суспільні відносини, легітимізують прийняті нормативні акти. Громадянське суспільство зацікавлене у створенні багатоканальної взаємодії з владними органами не тільки через виборні процеси, але систематично. Проте на сьогодні державно-правова практика свідчить про необхідність налагодження більш плідної співпраці громадських рад із владними органами. Пояснити таку ситуацію можна такими обставинами:

- недосконалість правових норм, що регулюють діяльність громадських рад (проблеми є в процесі створення рад; в учасниках, зокрема пропонується до органів громадянського суспільства, що можуть подавати представників до громадських рад, додати політичні партії, аби розширити можливості опозиції впливати на владу; проблеми процедури та доступу до публічної інформації; питання скасування повноважень неефективних рад; проблеми рейтингового голосування членів ради тощо);
- заангажованість та корумпованість органів публічної влади, їх небажання «ділитися» владними повноваженнями з громадськістю, закритість органів публічної влади та її посадових осіб;
- незрілість органів громадянського суспільства, низька правова та політична культура їх представників, які часто беруть участь у роботі рад для лобіювання власних меркантильно-побутових інтересів або для підвищення

- власного іміджу;
- формалізованість у роботі рад та відсутність плацдарму для реального діалогу, несистематичність засідань, більшість рад так і завершують реальну роботу на стадії первинного формування членів ради.

Цікавим для наукового пошуку є досвід США про громадські консультативні комісії, що створені з такою метою, що громадські ради в Україні. Вони поділяються на ради з офіційним і дорадчим статусом. Ради, що мають офіційний статус, складаються із членів, призначених офіційними органами влади. Громади залучають до роботи в громадські консультативні комісії багато фахівців та експертів, які працюють на добровільній і безоплатній основі, тому посади в радах зазвичай відкриті для всіх зацікавлених. Однак кандидати мусять мати відповідні кваліфікації, знання, інтереси. Вимоги до кандидатів на посади в радах є різними в кожному окремому випадку, хоча найчастіше – це досвід роботи на керівних посадах, експертні знання з питань консультативної діяльності ради або просто бажання представляти в раді інтереси своєї громади. Такий підхід забезпечує комісіям статус основних організацій, що «забезпечують права та повноваження громадян здійснювати вплив на життя своєї громади та країни»<sup>179</sup>. Отож попри те, що постійні члени комісії навіть обираються органами публічної влади, вони діють незалежно, ефективно в інтересах громадськості. Таке можливе в державах зі сталою демократичною традицією.

Пропонуємо налагодити роботу громадських рад шляхом удосконалення їх діяльності в таких аспектах: реформувати систему відбору учасників, де до складу обирають тих учасників, які мають фахову репутацію та досвід роботи, а не інститути громадянського суспільства, що створюються спеціально під ради; розробити методичні вказівки та Кодекс етики членів громадських рад та органів публічної влади, при яких вони створені; ввести критерії ефективності роботи (суспільної корисності) рад не тільки на підставі кількості проведених засідань, а прийнятих рекомендацій,

---

<sup>179</sup> Громадські консультативні ради. Досвід США // Інформаційний бюлетень «Вісник громадських рад». 2011. № 1. Липень. С. 10.

проведених експертиз та поданих пропозицій; удосконалити технічну роботу рад шляхом забезпечення можливості доступу до інформації, проектів нормативних рішень, приміщень та висвітлення діяльності через мережу інтернет; визначити обов'язок органів публічної влади щорічно подавати роз'яснення та мотивацію того, чому пропозиції рад не було взято до уваги під час прийняття нормативного акту.

*Індивідуальні звернення до органів публічної влади.* Важливим принципом «демократії участі» є, зокрема, те, що людина не тільки колегіально, але й індивідуально має право звертатися до органів публічної влади, її посадових осіб. По суті, вироблення управлінських рішень є процесом перетворення вимог громадян та їх груп на прийнятні для суспільства засоби і методи регулювання соціальних відносин. Втім, не будь-яке звернення можна вважати участю громадян у здійсненні публічної влади. Скажімо, не можна вважати участю у владі привітання, подяки, розповіді людини про приватне життя, що звернені до органів влади, тощо.

Натомість звернення завжди передбачає створення юридичних наслідків, тобто це юридичний акт. Участь у здійсненні публічної влади через звернення зазвичай стосуються діяльності органів публічної влади щодо удосконалення їх діяльності чи вказівки на помилки в аспекті захисту прав і свобод громадян.

Вагомо, що для такої форми участі не потрібна попередня організаційна, регламентаційна від органів державної влади, місцевого самоврядування чи якась інша згода її службових осіб, як, наприклад, у випадку виборів, референдумів, діяльності громадських рад. Особи самостійно чи через своїх представників звертаються в будь-який час і щодо того питання, яке для них є актуальним. Звернення не залежать від форми, тому що складний формалізм усуває ефективність участі громадськості. В цьому випадку органи публічної влади зобов'язані приймати, реєструвати звернення, щоби більше, у разі хибності підвідомчості скеровувати до компетентного органу публічної влади.

Очевидно, що якби звернення громадян не було взагалі, державному апарату було б важче збирати інформацію про проблеми населення та, відповідно, важче стежити за змінами ситуації й

оперативно на них реагувати. Для органів публічної влади такі індивідуальні звернення є інформаційним джерелом про стан суспільних справ, своєрідною моніторинговою інформацією про їх роботу та наслідки сприйняття публічно-владного рішення громадянською. Право на звернення є суб'єктивним публічним правом, що спрямоване на посилення соціальної ролі держави, забезпечення дієвості основних принципів правової держави, обмеження порушень законності з боку публічної адміністрації.

Деякі науковці звертають увагу на широкі зобов'язання держави та публічної влади в досліджуваній формі участі. Йдеться насамперед про те, щоб об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; на прохання громадянина запрошувати на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; відтак скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; вживати заходів щодо відшкодування в установленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його права чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення; не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарги іншим органам; особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян та вживати заходів для усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Вчасна діяльність держави щодо належного регулювання дозволить уникнути порушення прав та свобод громадян, удосконалити здійснення публічної влади, вирішити правовий конфлікт на початковій стадії та не допустити до конвективних засобів впливу на владу, гарантувати законність та впровадження принципів правової держави в суспільне життя країни.

Докладний аналіз та узагальнення звернень громадян з боку органів публічної влади дають можливість оцінити виникаючі суспільні проблеми та пропозиції щодо удосконалення правової політики в конкретній сфері.

Крім того, звернення громадян часто можуть розкрити якусь ще не помічену проблему, можливо, вказати шляхи її вирішення і сприяти вдосконаленню системи влади, поліпшення соціальної дійсності загалом. Вивчаючи звернення громадян, уважно ставлячись до порушених у них питань, влада буде ліпше реагувати на зміни в сучасному динамічному суспільстві, що допоможе їй стати більш ефективною, тому інститут звернень громадян у сучасній правовій дійсності посідає одне з найважливіших місць.

Потрібно зазначити, що право на звернення є одним з дієвих способів захисту прав громадян і засобом запобігання їх порушенням. Крім того, це елемент системи громадського контролю за публічною владою. Адже, як і більшість форм участі, звернення до органів публічної влади виконують комплексні завдання. Скажімо, в них може бути розміщений запит до вищого органу про невідповідність у конкретному випадку дій публічних службовців щодо захисту прав і свобод громадян. Тобто таке звернення містить ще й контрольні функції. Отож, право на звернення можна трактувати і як засіб соціального контролю, що є одним з проявів участі громадян в управлінні державними і громадськими справами.

Серед науковців поширена думка, що звернення має виконувати три основні функції: правозахисну (захищати порушені права, свободи і законні інтереси людини та громадянина й запобігати їх порушенню), інформаційну (оперативно надавати достовірну інформацію про стан справ та актуальних проблем суспільства) і комунікативну (забезпечувати зворотний зв'язок між населенням та органами місцевого самоврядування). Відтак можемо зробити висновок,

що участь відбувається і через співпрацю та пропозиції щодо удосконалення діяльності, і через скарги на діяльність влади та прохання захистити права, свободи і законні інтереси громадськості. Практика України свідчить, що переважає захисна функція права на звернення, наприклад, кількість заяв і клопотань до пропозицій та зауважень, що надходять до Кабінету Міністрів, – близько 30 до 1.

Звернімося до конституційної практики України. З одного боку, варто констатувати належний рівень нормативного закріплення такої форми участі громадян. Стаття 40 Конституції України встановлює, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, яке зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Окрім того, в Україні діє також спеціальний законодавчий акт «Про звернення громадян», Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органи державної влади і місцевого самоврядування, об'єднання громадян, на підприємства, в установи, організації незалежно від форм власності, у засоби масової інформації, а також низка підзаконних актів відомчого характеру.

Наведемо статистичні показники в конкретній сфері – правоохоронній, а саме інформацію про стан розгляду запитів на інформацію в ГУНП України у Львівській області за I півріччя 2019 р. Отож, загалом за цей загалом надійшло 15795 звернень. Серед форм звернень переважає надсилання звернень поштою (8090 звернень) і під час особистого прийому (6079 звернень). Зростає кількість запитів, надісланих з використанням мережі Інтернет, однак їх відсоток від загального не перевищує четвертої частини. Відзначимо, що в країнах сталої демократії цей показник становить майже 90%.

Статистичні дані також дають можливість звернути увагу на співвідношення задоволених та відмовлених запитів (8315 до 2380), що дає змогу припускати про позитивну тенденцію до змін в роботі представників органів державної влади.



Українські громадяни активно користуються цим правом і кількість заяв, скарг та пропозицій щорічно сягає 1-1,5 млн. Така вагома кількість звернень говорить про незадоволення громадян роботою органів публічної влади, відсутністю, з погляду громадськості, захисту їхніх прав та законних інтересів. Більшість науковців вбачає вирішення проблеми у впровадженні електронного врядування, однак цим проблема не вичерпується.

На нашу думку, потрібно виділити дві проблеми, які стосуються удосконалення права звернення як участі громадян у здійсненні публічної влади. По-перше, проблема формальних відписок. Органи публічної влади, їх службовці не розбираються в проблемі, яка стала предметом звернення, а надають формальну відповідь та не вказують на чітку позицію органу публічної влади щодо проблеми звернення. З погляду дотримання процедурних норм, органи публічної влади помилки не здійснюють, але не дотримуються принципу всебічності та об'єктивності у розв'язанні проблеми. Тому потрібно встановити чітку форму відповіді, щоб уникнути неповної, формальної відповіді, неправильно сформульованої відповіді, тим самим уникнути зайвих економічних і трудомістких витрат.

По-друге, це проблема встановлення відповідальності. Питання відповідальності за порушення права громадян на звернення повинні мати більш концентрований характер, їх слід закріпити у вигляді складів декількох правопорушень в адміністративному законодавстві, а саме передбачити відповідальність: за безпідставну відмову у прийнятті та реєстрації звернення, безпідставну передачу звернення іншому органу чи посадовій особі, порушення порядку реєстрації, розгляду звернення та прийняття по ньому рішення; за переслідування громадян через подання звернення та за примушування до подання звернення, а також за розголошення відомостей, що містяться у зверненнях; за неприйняття заходів щодо поновлення прав громадян, якщо необхідність такого поновлення передбачається рішенням по зверненню громадянина. Встановлення чітких санкцій за порушення права на звернення підвищить рівень уваги органів публічної влади та допоможе громадськості контролювати роботу публічної влади.

### 3.2. **Форми участі громадськості у сфері контролю за діяльністю публічної влади**

Публічна влада має тенденцію до абсолютизації, примітним є те, що таке прагнення характерне для влади незалежно від форми державного устрою, оскільки «навіть демократичний суверен втрачає міру, якщо йому надається абсолютна влада»<sup>180</sup>. З розвитком суспільства та державності розроблялися способи впливу на владу з метою протидії абсолютизації. Передовсім це класичний механізм «стримувань та противаг» в середині самої державної влади, децентралізація частини владних повноважень і передача їх органам муніципальної влади. Однак розвиток прав людини, становлення громадянського суспільства вимагає ширшого контролю за публічною владою. Тому вагомим, в межах цього дослідження, є аналіз громадського контролю як суттєвого елемента участі громадськості у здійсненні державної влади.

Досліджувані в попередніх підрозділах форми участі громадськості у здійсненні публічної влади мають і контрольні повноваження. Скажімо, вибори «є одним із найбільш важливих шляхів забезпечення того, щоб уряд залишався під контролем»<sup>181</sup>. Проте ця форма має значний недолік – це часова обмеженість. Тобто через вибори громадяни здійснюють контрольні повноваження лише у виборчий період. А ми вже неодноразово акцентували на необхідності міжвиборчого контролю за публічною владою. На сьогодні простежується зміна форм громадського контролю через активізацію діяльності інститутів громадянського суспільства, як от громадських активістів, журналістів, фахівців, експертів, які активно стежать за призначенням і діяльністю посадових осіб та прийнятими органами публічної влади рішеннями.

Розгляньмо понятійно-категорійний апарат у сфері громадського контролю. Поняття контролю розуміють насамперед як перевірку, спостереження з метою перевірки для протидії чомусь не-

---

<sup>180</sup> Альбрехт П.-А. Забытая свобода. Принципы уголовного права в европейской дискуссии о безопасности Харьков : Право, 2012. с.24

<sup>181</sup> Governance for sustainable human development: A UNDP policy document : United Nations Development Program (January, 1997) URL: <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.

бажаному, виявлення, запобігання та припинення протиправної поведінки. Отож, важливо те, що контроль застосовується і з превентивною метою, і для протидії протиправній діяльності, яка вже має місце в публічно-правовій сфері.

Ми не можемо стверджувати, що питання контролю є новітнім для юриспруденції, бо навіть представники радянського правознавства торкалися цієї проблематики, звичайно, крізь призму діяльності рад, трудових класів тощо. Представниця тієї епохи О. Попова розуміла громадський контроль як масовий, самодіяльний контроль, що здійснюється в добровільному порядку громадськими організаціями, добровільними товариствами та спілками, органами громадської самодіяльності населення і громадянами за діяльністю органів державного управління<sup>182</sup>.

Із наведеною дефініцією, з уваги на тодішні історичні умови, можемо погодитися, проте про ефективність такого контролю в Радянському Союзі говорити не доводиться. Громадський контроль – це механізм демократизації влади і для того, щоб він ефективно існував, потрібні правова держава та розвинене громадянське суспільство.

Громадський контроль є видом соціального контролю, що є «механізмом підтримки соціальної рівноваги, який забезпечує життєдіяльність сучасного суспільства й ефективність його соціального управління»<sup>183</sup>. Соціальний контроль, зокрема громадський, є елементом у механізмі регулювання суспільних відносин. Наявність ефективного громадського контролю забезпечує соціальну стабільність в державі, вказує на демократичність публічної влади, на відстоювання нею принципів верховенства права, визначення прав, свобод та законних інтересів особи найвищою соціальною цінністю.

Громадський контроль характеризується чіткою правовою формою здійснення, на відміну від інших видів соціального конт-

---

<sup>182</sup> Попова Е. П. О понятии общественного контроля в советском государственном управлении *Правоведение*. 1961. № 3. С. 147-152.

<sup>183</sup> Данильян О. Г. Місце і значення соціального контролю у сфері правового виховання. Проблеми правового виховання в сучасній Україні (круглий стіл) *Проблеми законності*. 2009. № 103. С. 221.

ролю. Чітка процедурна форма, визначення прав та обов'язків суб'єктів контролю дозволяє громадському контролю розкрити повною мірою демократичну природу публічної влади.

Соціальними умовами ефективності громадського контролю є соціальна активність громадськості та організаційно-правовий механізм, який чітко регулював би повноваження держави, її органів та інститутів громадянського суспільства для того, щоб публічна влада не обмежувала можливість реальної реалізації громадсько-контрольних повноважень. Слушно зазначав Ж. Марітен, що необхідно, аби народ мав прагнення і засоби для встановлення свого контролю над державою<sup>184</sup>.

Така форма участі громадськості вимагає розвиненого громадянського суспільства, яке мало б потенціал та внутрішню «силу» для вимог в бік публічної влади, створювало передумови щодо взаємодії, взаємовимогливості та співпраці між державою і громадянами. Активність громадян, їхню небайдужість до суспільних справ, бажання і вміння захищати свої права та інтереси на місцевому й загальнодержавному рівні породжує явище, яке називають громадянським, або громадським, суспільством<sup>185</sup>.

Своєю чергою, тоталітарна, закрита, недоступна влада не дозволяє розвиватися громадянському суспільству, не створює правових, організаційних та соціальних передумов для можливості впровадження форм громадського контролю. Здатність суспільства до контролю над владою – ознака громадянського суспільства. Тому вкотре відзначимо бінарність впливу громадськості та публічної влади на форми участі громадян, у нашому випадку – для реалізації громадського контролю.

Сучасне розуміння громадського контролю має ґрунтуватися на взаємодії та співпраці. Як визначає А. Кожухов, громадський контроль – це здійснювана в особливому процедурному порядку

---

<sup>184</sup> Марітен Ж. Человек и государство; пер. с англ. Т. Лифинцевой. М. : Идея-Пресс, 2000. с.34

<sup>185</sup> Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. /М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарчук та ін. ; за заг. ред. А. Колодій ; М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України, Укр.-канад. проект «Демократична освіта», Ін-т вищої освіти. К. : Ай Бі, 2009. с.145

діяльність спеціальних суб'єктів (інститутів громадянського суспільства, окремих громадян) з перевірки, оцінки якості державного управління, дотримання прав і свобод людини на предмет відповідності пропонованим вимогам. Це контроль, здійснюваний громадськими організаціями та об'єднаннями, ЗМІ, окремими громадянами<sup>186</sup>.

О. Полтораков визначає громадський контроль як систему відносин громадянського суспільства з державою. Система ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ)<sup>187</sup>. Виникає питання щодо ототожнення парламентського контролю і громадського. Гіпотетично можна припустити, що цитований автор ототожнює ці види, оскільки парламент обраний народом для представлення його інтересів, тому опосередковано, вторинно може здійснювати контроль з боку громадськості. Ми ж вважаємо не зовсім правильним змішувати державний та громадський контроль, оскільки контроль законодавчої гілки влади над виконавчою потрібно розуміти як внутрішньовладний контроль, а не громадський. Так ми позбавляємося похибки, вважаючи суб'єктами громадського контролю за органами публічної влади сам орган публічної влади, у цьому випадку – законодавчий.

Механізм громадського контролю можна, на нашу думку, визначити так: суб'єкт – окрема особа, громадянин чи створені ними об'єднання; об'єкт – діяльність органів публічної влади, їх нормативно-правові рішення. Через таку взаємодію проявляється рівність прав громадян стосовно інших членів суспільства та, що особливо актуально у публічній сфері, – стосовно держави і публічної влади. Отож, громадський контроль забезпечує зворотний зв'язок у межах всієї публічної системи, сприяє виконанню публічно-владних рішень громадянами, за умови їх схвалення контрольно-громадськими інститутами.

---

<sup>186</sup> Кожухов А. На пути к правовому государству *Юридическая практика*. 2002. 4 квіт. № 17 (227).

<sup>187</sup> Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи URL: <http://www.niisp.gov.ua/articles/109/>.

Зрозуміло, що для здійснення контролю потрібен вплив суб'єкта на об'єкт. У питанні саме громадського контролю це є дискусійним. Значна кількість науковців сходиться на думці, що діяльність суб'єктів громадського контролю назвати контролем можна лише умовно, оскільки в роботі багатьох з них відсутні ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність об'єкта контролю та право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності. Ю. Битяк, скажімо, відзначає при цьому, що окремі громадські утворення мають контрольні повноваження, які наближають їх до державних контрольних органів, передусім органів адміністративної юрисдикції<sup>188</sup>.

Справді, потрібно погодитися, що громадський контроль передбачає неklasичний метод впливу, який назвати контрольним можна з певною часткою суб'єктивізму, оскільки немає чіткого підпорядкування, відповідальності підлеглого (в нашому випадку – органів публічної влади) та можливості

накладення санкцій за невиконання належно повноважень.

Втім, попри відсутність класичних засобів контролю, громадський контроль як форма участі громадськості у здійсненні державної влади є дуже важливим. Це розкривається, зокрема через його завдання, основними серед яких є:

- сприяння співпраці публічної влади, її органів з інститутами громадянського суспільства;
- перевірка законності діяльності органів публічної влади;
- подолання проблем корумпованості державного апарату на всіх рівнях;
- встановлення відповідності прийнятих публічних рішень волі народу чи громади;
- сприяння недопущенню порушень норм чинного законодавства в діяльності органів публічної влади, їх публічних службовців, належна процедурна форма діяльності;
- перевірка процесу підготовки, прийняття та виконання рішень органів публічної влади на відповідність правовим цінностям суспільства;

---

<sup>188</sup> Адміністративне право України : підруч. [для юрид. вуз. і фак.] / за ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2000. с.224

- сприяння демократизації держави та її апарату;
- підвищення рівня відповідальності публічної влади, її відкритості та забезпечення можливостей доступу до публічної інформації;
- підвищення рівня соціальної та правової активності, підвищення рівня патріотизму й довіри до влади, суб'єктивної відповідальності особи за правову політику держави.

Існує ще одна невирішена наукова дискусія – про роль держави в громадському контролі. Одна група науковців вказує, що держава повинна розвивати цю форму участі громадян (наприклад, О. Ноздрачев<sup>189</sup>). Радикально іншу позицію обстоює інша група науковців, мотивуючи тим, що створення відповідних інститутів громадського контролю має базуватися на громадській активності та засадах самоорганізації. Наприклад, А. Косінов виокремлює дві групи контрольних інститутів з боку громадянського суспільства. Перша представлена численними громадськими організаціями, які засновуються без будь-якої участі держави. Здебільшого вони з'являються спонтанно, стихійно і виступають як протипоказ державі, нерідко жорстко критикуючи її діяльність не тільки всередині країни, але й на міжнародній арені. Друга група інститутів охоплює організації, створювані за участю держави або при органах державної влади: різноманітні громадські палати, громадські ради тощо. Близькість цих суб'єктів до влади, до органів держави дає підстави говорити, що здійснюваний ними контроль не є громадським повною мірою<sup>190</sup>. На нашу думку, остання мотивація не є доречною. Близькість до органів публічної влади, навпаки, є позитивним чинником, тому що розширює можливості інститутів громадського суспільства, сприяє кращій комунікації між ними та органами публічної влади, дозволяє контролювати діяльність на всіх етапах прийняття та виконання рішень через можливість ширшого доступу до інформації про діяльність цих органів.

---

<sup>189</sup> Ноздрачев А. Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы *Журнал российского права*. 2012. № 6. С. 19.

<sup>190</sup> Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії *Юрист України*. – 2012. № 4. С. 8.

Що ж до ролі самої держави, то ми схильні вважати, що це насамперед: створення нормативних правил для організації громадського контролю; вироблення процедурних та організаційних норм для врегулювання такого виду контрольної діяльності, оскільки контрольні дії з боку недержавних структур за умов відсутності їх правової регламентації фактично дорівнюють до нелегітимного втручання в різні сфери суспільної діяльності; створює умови щодо розвитку інститутів громадянського суспільства, підвищення рівня правової освіти, політичної обізнаності та соціальної активності громадськості.

Також звернімо увагу на зацікавленість держави в умовах демократичного функціонування у створенні належних передумов для контрольної діяльності. На думку Б. Барбера, лише широка партисипація громадян в політичному процесі здатна забезпечити високоефективний контроль за особами, що наділені владними повноваженнями, запобігати зловживанням владою, відчуженню депутатів від народу, бюрократизації чиновництва<sup>191</sup>. М. Оакшотта вказує на те, що саме публічний контроль і виступає тим важливим та об'єктивним механізмом, що забезпечує регулювання публічної сфери держави, а головне – є ресурсом, що забезпечує публічність діяльності органів державної влади<sup>192</sup>. Виступаючи як контрольний орган, суспільство є партнером держави і забезпечує плюралізм публічного життя.

Проаналізувавши низку нормативних актів України, відзначаємо, що громадський контроль як форма участі в Україні є новітньою формою і перебуває на стадії розвитку. Наразі немає виробленого комплексного підходу законодавця. За твердженням проф. В. Костицького, «українська правова наука зараз стоїть перед завданням напрацювання теоретичних положень, які лягли б в основу обґрунтування оптимальної моделі функціональної структуризації державної влади з врахуванням того, що влада державна є тільки формою здійснення єдиної і неподільної влади народом»<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу *Демократія : антологія* / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. С. 254-262.

<sup>192</sup> Оакшотта М. Публичная политика в современном мире М., 2005. 211 с.

<sup>193</sup> Костицький В. Соціологія сучасного праворозуміння та проблеми консти-



На нашу думку, значною допомогою для практичної юриспруденції в цьому питанні буде встановлення форм громадського контролю. Під формою громадського контролю в юридичній літературі пропонується розуміти, в загальному вигляді, зовнішнє вираження конкретних дій, вчинених суб'єктами контролю.

Деякі науковці до форм контролю відносять також громадські слухання щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування, а також обговорення проектів актів та громадські ініціативи. Ми ж вважаємо, що практично кожна форма контролю має різносторонній спектр дії, однак первинно вони призначені допомогти прийняти належні, законні, ефективні рішення органами публічної влади, аби забезпечити права і свободи громадян. Як ми вже зауважували, контрольну функцію виконують, по суті, всі попередньо досліджувані форми участі громадськості у здійсненні публічної влади, щоправда, вона може бути побічною, допоміжною, а не головною.

Серед пропозицій, що стосуються інституалізації громадянських ініціатив, спрямованих на посилення громадського контролю за діями влади, трапляються і досить радикальні. Так, В. Моргун, спираючись на певну інтерпретацію досліджуваного ним історичного досвіду розбудови громадянського суспільства в Україні, пропонує в законодавчому порядку встановити прямий народний контроль не тільки за складом, але й за діями Верховної Ради, уряду, Президента і тих політичних блоків, які визначають їх політику. Зокрема, у сфері кадрових, законодавчих та виконавчих рішень. «Цей контроль, – на його думку, – може відбуватися через систему роботи депутатів з виборцями, які повинні об'єднатися у загальнодержавну мережу органів самоврядування, створення якої, до речі, передбачене Конституцією України. Наприклад, через повсюдне заснування на місцях Рад старійшин... Крім того, подібні ради треба створити на районних, обласних та всеукраїнському рівнях. Це має бути не паралельний орган влади, а орган народного

---

туційного закріплення теорії розподілу влади (Теорія розподілу влади Костицького) Вибрані роботи учасників Третьої щорічної міжнародної наукової конференції «Парламентські читання», 15 лютого 2013 р. – К. : ТОВ «Вістка», Лабораторія законодавчих ініціатив, 2013. С. 15.

контролю за владою, включаючи всі її гілки»<sup>194</sup>. Вважаємо, що створення додаткових органів призведе до більшої витратності, ніж корисності для держави. Діяльність паралельного органу передбачатиме дуалістичності публічних рішень та сприятиме радше хаосу у сфері публічно творчої діяльності, ніж узгодженості повноважень.

Залежно від об'єкта можна виділити контроль за діяльністю органів державної та муніципальної влади. Особлива характеристика останньої проявляється в тому, що діяльність муніципальної влади має суб'єктивну форму репрезентації інтересів громадськості, передбачає максимальне зближення громади й органів місцевого самоврядування, тому громада володіє ширшими можливостями контрольної діяльності.

До ефективних контрольних форм участі громадськості, вважаємо, варто віднести громадську експертизу та моніторинг за діяльністю публічних органів.

*Громадська експертиза.* Ця форма участі громадськості є новою та малодосліджуваною. При цьому характерна саме для українського державотворення, оскільки, як зазначають експерти, жодна країна не має аналогів такого інструменту впливу громадян на прийняття органами влади політичних рішень, як громадська експертиза, принаймні найближчі країни-сусіди.<sup>195</sup>

Прийнятним є визначення експертизи в юридичній енциклопедії: це – вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> Моргун В. А. Суспільно-політичні проблеми розбудови громадянського суспільства в незалежній Україні: історичний аспект Донецьк : Дон. нац. ун-т, 2003. с. 329.

<sup>195</sup> Див. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации М. : Юрид. лит., 2005. 576 с.

<sup>196</sup> Юрченко В. Е. Електронне врядування як перспективна комунікаційна технологія у державному управлінні Теорія та практика державного управління. 2012. Вип. 1. С. 164-171.

Що ж до громадської експертизи, то науковці визначають її як експертизу проектів законів, рішень, програм, проектної документації, яка виконується з метою захисту суспільних інтересів. Замовником громадської експертизи є суспільство, а здійснюється вона через структури, які здатні сформулювати суспільний запит<sup>197</sup>. Ми ж вважаємо таке визначення неповним, оскільки воно вказує на експертизу не всієї діяльності публічної влади, а лишень формалізованої форми її вияву. Наголошуємо на комплексності функцій громадської експертизи публічної влади, з уваги на що зведення її лише до контролю призводить до свідомого відкидання інших позитивних наслідків експертної діяльності.

Ми схиляємося до розуміння громадської експертизи як комплексного дослідження, вивчення, перевірки, аналізу, оцінки діяльності або бездіяльності органу влади, його рішень та інших офіційних письмових документів, що здійснюють представники легалізованих об'єднань громадян задля надання обґрунтованого експертного висновку про їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян та їх уявленням про справедливість, а також для подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для вдосконалення діяльності органу влади у відповідній сфері суспільного життя<sup>198</sup>.

Експертизу проводять представники інститутів громадянського суспільства, що вказує на необхідність відображення суспільного інтересу при здійсненні публічної влади. Громадська експертиза публічної влади наділена потенціалом відображати суспільний інтерес через узгодження позицій, поглядів, ідей різних соціальних верств цього суспільства, «є одним із засобів досягнення компромісу у процесі регулювання соціальних, економічних, політичних, правових, моральних та інших відносин»<sup>199</sup>.

---

<sup>197</sup> Наливайко Л. Р. Громадська експертиза в умовах нової парадигми розвитку Українського суспільства Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції : матер. Укр.- польс. наук.-практ. конф., 15 листопада 2013 р. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2013. С. 5.

<sup>198</sup> Літвінов О. Б., Літвінова Н. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення Д. : МОНОЛІТ, 2010. с.11-12.

<sup>199</sup> Наливайко Л. Р. Громадська експертиза в умовах нової парадигми розвитку

Щодо ініціатора громадської експертизи. Дослідники вказують, що такі експертизи проводять тільки за ініціативою інститутів громадянського суспільства, при цьому справедливо зазначають, що досягнути бажаного ефекту «можна лише за умови реального сприяння проведенню громадської експертизи зі сторони органів державної влади»<sup>200</sup>. Така ж позиція і законодавця, висвітлена, зокрема, в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади». На нашу думку, варто розширити можливості публічної влади в аспекті ініціативності проведення громадської експертизи. Це ніяк не порушує принципу незалежності інститутів громадянського суспільства при здійсненні контрольної діяльності. Проте трапляються випадки, коли органи публічної влади ухвалюють непопулярні, зазвичай соціально-економічні рішення, тому відчують критику чи масове незадоволення з боку громадянського суспільства. Це особливо актуально для держави, що є на етапі складних політичних та правових реформ. Для відновлення довіри до конкретного органу публічної влади та налагодження діалогу з громадськістю доречно, вважаємо, скористатися таким інститутом, як громадська експертиза зі встановленням правової можливості ініціювання її зі сторони контрольованого органу. Це також сприятиме ефективності реалізації прийнятого непопулярного рішення. Можливо, така ініціатива походить від вищого органу державної влади відносно діяльності органів нижчого рівня, що, своєю чергою, сприяє удосконаленню субординації та взаємодії апарату держави.

Проведення громадської експертизи передбачає такі послідовні етапи: надсилання запиту на проведення громадської експертизи; отримання інформації від органу виконавчої влади й іншого сприяння під час здійснення громадської експертизи; здійснення моніторингу, оцінки й аналізу отриманих даних; підготовку експертного висновку та

---

Українського суспільства *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції* : матер. Укр.- польс. наук.-практ. конф., 15 листопада 2013 р. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2013. С. 4-7.

<sup>200</sup> Хабермас Ю. Гражданство и национальная идентичность // Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность: (лекции и интервью (Москва, апрель 1989 г.)).- М. : ACADEMIA, 1995.С. 235.

його скерування на розгляд органу виконавчої влади; оприлюднення висновків експертизи для широкого загалу<sup>201</sup>. Проведення ефективної експертизи є неможливим без повного сприяння з боку органів публічної влади, їх посадових осіб, забезпечення доступу до публічної інформації, відкритості владних рішень та достовірності поданої інформації. Позитивно оцінюємо норму законодавства, що визначає необхідність створення умов для безперешкодного здійснення громадського контролю їх діяльності та забезпечення врахування його результатів у своїх оцінках і звітах. Відповідно до п. 6 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади «експертні пропозиції враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня вирішення питань поточної діяльності». Орган влади дає офіційні відкриті пояснення щодо врахування або аргументованого відхилення, шляхом розміщення на офіційному веб-сайті та в електронному реєстрі даних про стан і результати проведення громадської експертизи.

Аналіз норм права та наукових позицій фахівців дає змогу визначити такі проблемні аспекти громадської експертизи публічної влади:

- фаховість громадських експертів, оскільки законодавець не визначає жодних вимог до них, їх професійних характеристик чи рівня знань. Погоджуємося з В. Лацибою в тому, що експерти мають враховувати специфіку діяльності того чи іншого органу влади, розуміти, що експертиза здійснюється не з метою когось покарати, а щоб підтвердити правильність вибраних дій або запропонувати їх покращення. ІГС має керуватися, перш за все, прагненням побачити об'єктивну і реальну картину, а не прагненням віднайти недоліки за будь-яку

---

<sup>201</sup> Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : [Агентство «Україна»], 2010. с. 8

ціну; відповідальність за достовірність та повноту аналізу<sup>202</sup>;

- визначення прав та обов'язків експертів, методів проведення експертизи, правове регулювання взаємодії експертів від різних інститутів громадянського суспільства та прийняття експертного висновку в разі недосягнення єдиної думки. Зауважмо, що відсутнє право вимоги інформації, можливості впливу чи звернення до вищого органу державної влади в разі ненадання інформації, права доступу до приміщень органів публічної влади тощо. Вказане призводить до формальності експертної діяльності. Враховуючи те, що публічна служба передбачає наявність певної інформації з обмеженим доступом, потрібно врегулювати питання відповідальності за розголошення такої інформації експертом;
- уніфікація форми експертного висновку;
- критерії оцінювання впровадження експертних висновків в діяльність публічної влади;
- відповідальність органів публічної влади та їх посадових осіб за неналежний рівень сприяння інститутам громадянського суспільства у проведенні експертизи чи без поважних причин відхилень від результатів експертизи.

*Моніторинг за діяльністю публічної влади.* В результаті здійснення публічної влади та взаємодії влади і громадянського суспільства, виконання контрольних повноважень останнього є необхідність в отриманні достовірної та повної інформаційної картини, яка охоплює владні рішення, їх виконання, передумови їх прийняття, особливості діяльності окремого органу держави чи органу місцевого самоврядування, їх керівників та публічних службовців, добросовісності виконання ними повноважень тощо. Вказаний комплекс можливий шляхом використання такого методу конт-

---

<sup>202</sup> Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : [Агентство «Україна»], 2010. с.35

ролю, як моніторинг, що являє собою форму організації, збору, збереження, обробки й поширення інформації про керовану систему, що забезпечує безперервне спостереження за її станом, а також надає можливість прогнозувати її розвиток. Сучасний тлумачний словник української мови<sup>203</sup> визначає моніторинг як безперервне стеження за певним процесом задля виявлення відповідності його бажаному результату.

У найзагальнішому вигляді моніторинг можна визначити як механізм систематичного спостереження за різними об'єктами (особами, сферами життя, процесами явищами тощо), з науковою та (або) практичною метою; це система збору інформації про стан цих об'єктів, з використанням одних і тих самих базових індикаторів, що повторюється з певною періодичністю; це система оцінки тенденцій розвитку спостережуваних об'єктів, контролю за ходом спостережуваних процесів з метою запобігання та подолання або мінімізації небажаних тенденцій і наслідків розвитку цих процесів, а також прогнозування майбутніх станів об'єкта спостереження<sup>204</sup>.

Моніторинг є новітньою формою діяльності, що проявляється в різних сферах, можливий і з боку громадськості щодо органів публічної влади, і у зворотному напрямі, який виступає як опитування думки громадськості про діяльність апарату держави та органів місцевого самоврядування. Громадський моніторинг – це складна (комплексна) соціально-політична форма практичного втілення соціального контролю, метою якої є реалізація суспільно значущих цілей, суб'єктом якої виступають інститути громадянського суспільства або окремі громадяни, успішність реалізації якої залежить в конкретному випадку – від ступеня організованості суб'єкта її здійснення, а загалом – від ступеня розвиненості демократії і громадянського суспільства, й одночасно забезпечує подальший їх розвиток і зміцнення.

Як форма участі моніторинг є діяльністю громадян щодо збору інформації про органами публічної влади, їх діяльність та дії або

---

<sup>203</sup> Теорія держави і права (опорні конспекти) : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] [авт.-упоряд. М. В. Кравчук]. К. : Атіка, 2005. 288 с.

<sup>204</sup> Арабаджиев Д. Ю. Громадський моніторинг за виборчим процесом в Україні : моногр. Запоріжжя : Просвіта, 2014. с.18

бездіяльність публічних службовців з метою запобігання негативним неправовим проявам та прогнозування майбутніх тенденцій правових змін. Збір інформації може здійснюватися в різні способи: шляхом дослідження ефективності та результативності державно-управлінської діяльності органів державної влади, політичних заяв їх керівників, офіційних документів та інформації про їх виконання, статистичних звітів, публікацій у ЗМІ, результатів незалежних досліджень (аналітиків, соціологів, експертів) тощо<sup>205</sup>.

Л. Кавун вказує, що громадський моніторинг влади спрямований на: виявлення громадської та експертної думки щодо прийнятих органами державної влади управлінських рішень з важливих питань життєдіяльності суспільства; систематизацію й узагальнення різноманітної інформації на всіх рівнях управління; проведення аналізу громадської думки щодо стану, основних проблем та перспектив розвитку окремих сфер, напрямів життєдіяльності суспільства; аналіз експертних оцінок щодо стану, основних проблем, перспектив формування та реалізації державної політики в окремих секторах чи сферах життєдіяльності суспільства; виявлення рівня інформованості про динаміку змін щодо підтримки різними верствами населення й соціальними групами України реалізації управлінських рішень у секторах, галузях чи сферах життєдіяльності суспільства; виявлення рівня інформованості вітчизняних експертів щодо стану, основних проблем та перспектив реалізації управлінських рішень у секторах, галузях чи сферах життєдіяльності суспільства; забезпечення розробки аналітичних документів, орієнтованих на оцінку варіантів рішень, і вибір найоптимальніших варіантів, які відповідали б вибраній стратегії державної політики в секторах, галузях, сферах життєдіяльності суспільства; підвищення ефективності взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в процесі вироблення чи прийняття важливих управлінських рішень<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> Арабаджиев Д. Ю. Громадський моніторинг за виборчим процесом в Україні : моногр. Запоріжжя : Просвіта, 2014. с. 30

<sup>206</sup> Кавун Л. А. Методы мониторинга деятельности органов власти. Артем, 2009. 41 с.



Важливо, щоб моніторинг за діяльністю публічної влади набув ознак системності та комплексності. Він має охоплювати не тільки одноактне спостереження, а повторність з періодичністю, для того щоб була можливість порівняти основні показники. Моніторинг виконує важливі функції у сфері удосконалення здійснення публічної влади, а саме:

- контрольну – отримання громадськістю інформації про діяльність органів публічної влади, яка використовується для прийняття схвальних чи негативних рішень про їх діяльність;
- прогностичну – можливість прогнозу майбутніх тенденцій розвитку, змін у діяльності певної сфери, вказівка на недосконалість публічних рішень, їх наслідки та встановлення необхідних змін;
- інформаційну – забезпечує публічну владу і громадянське суспільство достовірною інформацією про діяльність окремого органу публічної влади та всієї системи загалом;
- діагностичну – обстеження стану здійснення владних повноважень у державі;
- наукову – надання методичних рекомендацій щодо покращення діяльності органів публічної влади чи подолання негативних проявів у публічно-владній сфері;
- інтеграційну – моніторинг є одним з її системоутворювальних чинників, що забезпечує комплексну характеристику процесів, які відбуваються в цій системі;
- компаративістську – моніторинг дозволяє порівнювати особливі прояви публічно-владної діяльності в межах часових параметрів, за територіальною спрямованістю;
- прагматичну – використання моніторингової інформації під час ухвалення максимально обґрунтованих й адекватних публічно-владних рішень, також така інформація може слугувати підставою для сприйняття чи несприйняття громадськістю діяльності органів публічної влади чи їх посадових осіб.

Метою громадського моніторингу є встановлення відповідності або невідповідності діяльності органів публічної влади очіку-

ванням громадськості, загальноприйнятим у суспільстві нормам, цінностям і стандартам, чинному законодавству з подальшим усуненням порушень. Має оціночний характер щодо здійснення публічної влади з боку громадськості.

## ВИСНОВКИ

---

У монографії здійснено теоретичне узагальнення основних теоретичних проблем участі громадськості у здійсненні публічної влади. З висновків, зроблених у цій науковій роботі, найбільш загальними й важливими є такі:

Доведено, що право на участь у здійсненні публічної влади – це суб'єктивне право особи, що передбачає можливість впливу на органи державної влади та місцеве самоврядування з метою реалізації консенсусних суспільних рішень розвитку держави й територіальних громад. Практика реалізації цього права в нашій державі має низку нерозв'язаних проблем, серед яких формалізованість його через право участі громадян на управління державними справами. Доведено, що вони співвідносяться як частина і ціле, оскільки право участі у здійсненні публічної влади охоплює окрім громадян інші категорії осіб; скеровується на систему взаємодії публічної влади і громадянського суспільства, а не тільки на управлінську діяльність.

Участь громадян у здійсненні публічної влади виступає також соціальним інститутом функціонування демократичної публічної влади, при якому громадськість формує органи публічної влади, сприяє ухваленню суспільно-ефективного рішення, здійснює контрольні функції, чим забезпечує досягнення найбільш позитивного для народу результату та побудови оптимальної моделі управління країною.

Класифіковано форми участі громадськості у здійсненні публічної влади за такими критеріями: за видом публічної влади: державна і муніципальна; за учасниками: тільки громадяни певної держави (загальнодержавні вибори, загальнодержавні референдуми, участь в діяльності політичних партій); всі особи незалежно від громадянства (мітинги, рухи, демонстрації тощо); за часом: одноразові, тривалі; за періодом: виборча, міжвиборча; за наслідками: успішна (досягається компроміс між громадянським суспільством та державною владою), неуспішна (компромісу не вдається дійти); за гуманітарною складовою: мирна, військова; за

ступенем масовості: масова, групова, колективна, індивідуальна; за правовим змістом: законна, незаконна (захоплення державних будівель, псування державного майна, незаконне застосування зброї); за сферою: політична, економічна, соціальна, культурна, освітня, екологічна тощо; за масштабами: місцева, регіональна, загальнонаціональна; за стадією здійснення публічної влади: на стадії формування публічної влади, стадії функціонування публічної влади, контрольній стадії; за формою здійснення: вибори, референдум, індивідуальні та колективні звернення, участь у діяльності політичних партій, громадська ініціатива та консультування, експертиза й моніторинг тощо.

Констатовано пряму залежність темпу демократичної трансформації від рівня залученості громадян до реальних процесів ухвалення державно-правових рішень. Роль інституту участі громадськості у здійсненні публічної влади в демократичній державі визначено так: 1) сприяє реальному впровадженню в державну і правову практику принципу верховенства права, оскільки впроваджує ціннісні характеристики для людини в нормативну систему, реалізує права і свободи громадян відповідно до міжнародних стандартів, констатується реальне домінування інтересів громадян перед інтересами держави; 2) сприяє імплементуванню демократичних стандартів державності; 3) допомагає встановленню зв'язку держави з громадськістю, публічного діалогу, партнерських відносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, де останні є рівноправним партнером влади; 4) забезпечує прозорість та відкритість органів публічної влади; 5) забезпечує легітимність публічної влади; 6) виступає важливим засобом досягнення ефективності державно-владних рішень; 7) виступає способом демократичного контролю за публічною владою.

Мотивовано, що референдум є ефективною безпосередньою формою участі, оскільки вирішується низка вагомих питань, розв'язується соціальний конфлікт, особа отримує реальну можливість приймати рішення, нести за них відповідальність і консолідувати позицію більшості та меншості у владній діяльності. Вказано на необхідність визначити критерій доречності в засто-

суванні цієї форми: загальносуспільний інтерес, актуальність в часі, доцільність та ефективність.

Доведено, що така форма аброгативного референдуму, як «народне вето», потребує законодавчого закріплення в Україні.

Вибори визначено як безпосередню форму здійснення народовладдя, що полягає у формуванні персонального складу органів первинного представництва, також вони забезпечують можливість громадськості вибрати програму розвитку суспільства на найближчий період, легалізувати та легітимізувати органи влади, сприяють заохоченню осіб до індивідуальної соціально-правової активності.

Визначено зовнішні і внутрішні чинники, що впливають на поширення електорального абсентеїзму. Обґрунтовано можливість часткового вирішення проблеми абсентеїзму впровадженням можливості дистанційного голосування, проте заперечується ефективність нормативного закріплення обов'язку голосування, оскільки при цьому руйнується онтологічна природа виборчого процесу та сутність усіх політичних прав.

Підсумовано значення участі громадян у політичних партіях для здійснення публічної влади: виступають ідеологічною та кандидатною основою для формування органів державної влади; здійснюють рекрутування та підготовку суб'єктів публічно-владної діяльності; створюють можливості для колективного просування стратегії розвитку держави; забезпечують консенсус між громадянським суспільством та публічною владою; інтегрують громадян, перетворюючи приватний інтерес на суспільний; провокують політико-правову артикуляцію, перетворюючи погляди громадян на сформовані політичні рішення; мобілізують виборців у виборчому процесі, в участі у політичній діяльності, у боротьбі за місце в публічній владі; демократизують публічну владу на основі впровадження принципу багатопартійності; контролюють публічну владу й забезпечують її прозорість; представляють і захищають законні інтереси своїх членів; сприяють підвищенню рівня електоральної культури громадян; удосконалюють публічно-владну діяльність шляхом внесення пропозицій органам публічної влади щодо удосконалення державної та правової реальності.

Виокремлено форми участі громадськості, які сприяють удосконаленню функціонування публічної влади: правотворча ініціатива, петиційна форма участі, консультації з громадськістю, громадські ради при органах публічної влади, індивідуальні звернення осіб до органів публічної влади та їх посадових осіб.

Запропоновано шляхи удосконалення функціонування публічної влади:

1) на рівні місцевої громади правотворчу ініціативу громадськості визнати обов'язковою для органів місцевого самоврядування, за умови, якщо за неї проголосувала понад половина мешканців, які досягли виборчого віку;

2) передбачити чітку класифікацію обмежень права подачі петиції, зокрема заборонити петиції, які суперечать загальноприйнятим моральним засадам суспільства, стосуються питань розірвання та зміни міжнародних договорів або здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції; нормотворчо визначити можливість звернення з питанням про відставку виборної особи і передбачити, що в разі підтримання петиції достатньою кількістю мешканців конкретної території автоматично призначаються повторні вибори, де усунута з поста особа має право брати участь на загальних підставах; в електронній формі петиції уточнити сутність звернення, аби уникнути декількох запитів з однаковим змістом, або таких що не стосуються компетенції органу, до якого звернена петиція;

3) удосконалити правове регулювання консультацій з громадськістю через підвищення рівня знань представників публічної влади щодо ефективного проведення консультацій, розроблення методичних рекомендацій з чіткими вказівками про порядок проведення консультацій та імплементації їх наслідків у рішення; забезпечити інформаційну, правову підтримку інститутам громадянського суспільства; вилучити правову норму про можливість ініціювання громадських консультацій тільки спільно трьома інститутами громадянського суспільства;

4) налагодження роботи громадських рад, що передбачає реформування системи відбору учасників; розробку методичних вказівок та Кодексу етики членів громадських рад; введення критеріїв ефективності роботи рад; удосконалення технічної роботи

рад; визначення обов'язку органів публічної влади щорічно подавати роз'яснення та мотивацію, чому пропозиції рад не були взяті до уваги під час прийняття нормативного акта;

5) нормативно вирішити проблему формальних відписок та встановити відповідальність за порушення права громадян на звернення.

Визначено основні завдання громадського контролю: сприяння співпраці публічної влади, її органів з інститутами громадянського суспільства; перевірка законності діяльності органів публічної влади; подолання проблем корумпованості державного апарату на всіх рівнях; встановлення відповідності прийнятих публічних рішень волі народу чи громади; сприяння недопущенню порушень норм чинного законодавства в діяльності органів публічної влади; перевірка процесу підготовки, прийняття та виконання рішень на відповідність правовим цінностям суспільства; сприяння демократизації держави та її апарату; підвищення рівня відповідальності влади, її відкритості та забезпечення можливостей доступу до публічної інформації; підвищення рівня соціальної та правової активності, патріотизму й довіри до влади, суб'єктивної відповідальності особи за правову політику держави.

Досліджено такі контрольні форм участі, як громадська експертиза та моніторинг діяльності публічних органів. Визначено необхідність удосконалити правове регулювання громадської експертизи: визначити вимоги до фаховості громадських експертів, їх права та обов'язки, методи проведення експертизи; уніфікувати форму експертного висновку; встановити критерії оцінювання впровадження експертних висновків в діяльність публічної влади, відповідальність органів публічної влади; визначити можливості ініціювання експертиз з боку публічної влади. Відтак визначено функції моніторингу у сфері удосконалення здійснення публічної влади.

*Наукове видання*

Жаровська І.М., Зарічний О.А.

# **ФОРМИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ У ПУБЛІЧНО-ВЛАДНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Монографія*

*Комп'ютерна верстка В. Чалчинський*

Підписано до друку 29.09.2020. Формат 60x84/16.  
Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.  
Ум. друк. арк. 8,3. Наклад 300. Зам. № 219.

Надруковано в “Видавництво Людмила”.  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
суб'єктів видавничої справи серія ДК № 5303 від 02.03.2017.  
“Видавництво Людмила”  
03148, Київ, а/с 115.  
Тел./факс: + 38 050 469 7485, 068 340 8332  
E-mail: lesya3000@ukr.net