

УДК 342.571

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ РЕАЛІЗАЦІЇ
ПРАВА НА УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ПУБЛІЧНИМИ СПРАВАМИ**

**THE GENERAL CHARACTERISTIC OF THE FORMS
OF THE RIGHT TO MANAGE PUBLIC AFFAIRS IMPLEMENTATION**

Ємельянова А.Г.,
аспірант

*Інституту законодавства Верховної Ради України,
асистент кафедри гуманітарних і правових дисциплін
Донецького національного університету економіки і торгівлі імені Михайла
Туган-Барановського*

Статтю присвячено дослідженню форм участі в управлінні публічними справами в Україні. Аргументовано використання терміна «публічні справи» замість «державні справи» у контексті партисипативних форм. Відзначено необхідність віднесення електронних форм участі в управлінні публічними справами до загального переліку партисипативних інструментів.

Ключові слова: інструменти участі, е-інструменти участі, право на участь в управлінні публічними справами, е-демократія, партисипативні форми.

Громадянське суспільство активно розвивається, впливає на процеси державотворення та бере активну участь в управлінні державними справами на загальнодержавному та локальному рівнях.

Питаннями реалізації права на участь в управлінні державними справами займалися українські та зарубіжні вчені: А. Аасланд, М.А. Гирик, А.В. Грабильніков, І.І. Дахова, Р.Я. Демків, О.Г. Лиска, О.М. Литвинов, Ю.І. Римаренко, О. Тобіас, О.О. Чуб, С. Штраус.

Відповідно до ст. 38 Конституції України «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого

самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» [1]. Таким чином, право на участь в управлінні державними справами, відповідно до Конституції України, включає: право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обрати та бути обраним, а також користуватися рівним правом доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Учені дотримуються загальної позиції, що право участі в управлінні державними справами належить до політичних прав. Реалізуючи право обирати чи бути обраним, а також беручи участь у всеукраїнському чи місцевих референдумах, громадянин реалізує своє право на управління

державними справами. Реалізація політичних прав у більшості країн світу, зокрема в Україні, належить виключно громадянам.

Ми вважаємо, що у контексті цього дослідження необхідно звернути увагу на ідеї концепції публічного управління з позиції використання терміна «публічні справи» замість «державні справи». Публічна влада – це влада, джерелом якої є народ, а отже, публічні справи – це все те, що стосується народу і ним ініційовано, натомість ключовим аспектом державної влади є держава [2, с. 196–198]. Враховуючи, що це дослідження спрямоване на розкриття форм участі в управлінні, реалізація якої здійснюється представниками суспільства, вважаємо, що у цьому контексті доцільніше використовувати термін «публічні справи». На думку автора, такий підхід не суперечить термінології, визначеній Конституцією України, а є лише спробою приведення термінології юридичної Конституції у відповідність до фактичної.

Науковці, які досліджують різноманітні форми участі в управлінні публічними справами, загалом погоджуються, що існує набагато більше варіацій форм реалізації права на участь в управлінні публічними справами, ніж передбачено ст. 38 Конституції України. Так, різні дослідники стверджують, що формами реалізації права на участь в управлінні публічними справами є: право на звернення, участь у здійсненні правосуддя присяжними, засідателями, медіація як засіб досудового врегулювання спорів, громадські обговорення та слухання, діяльність громадських рад, місцеві ініціативи, діяльність громадських організацій та професійна діяльність журналістів. Усі ці форми на тому чи іншому рівні нормативно

врегульовані законодавством України, хоч і потребують певного удосконалення.

Серед електронних форм участі в управлінні публічними справами на сучасному етапі розвитку України виділяємо електронні звернення, електронні петиції, бюджет участі, е-громадські обговорення та Smart Сіті (Smart City). Ми пропонуємо підійти до цього питання комплексно та узагальнити напрацювання науковців, включивши при цьому до загального переліку форм участі в управлінні публічними справами й електронні форми з необхідним обґрунтуванням.

Важливим, на наш погляд, є здійснення загальної характеристики різноманітних форм участі в управлінні публічними справами, які надають право громадянам та особам, що перебувають в Україні на законних підставах, впливати на здійснення змін на державному та місцевому рівнях.

Однією з форм участі в управлінні публічними справами, на наш погляд, є звернення. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» [3] громадяни України, а також особи, які не є громадянами України та перебувають на її території на законних підставах, мають право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств, організацій усіх форм власності із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що належать до їх компетенції та/чи мають відношення до статутної діяльності. За допомогою цього механізму особа, яка звертається, може і впливає на вирішення проблем місцевого значення (наприклад, у секторі благоустрою), на якість надання муніципальних послуг (відбувається підвищення якості послуг), створення позитив-

ного інвестиційного клімату, проведення громадських та/чи культурних заходів і, як наслідок, посилює діалог між органами державної влади та місцевого самоврядування і городян, а отже, загалом бере участь в управлінні публічними справами. Право на звернення реалізується, зокрема, за допомогою інструментів електронної демократії, а саме шляхом подання звернення в електронному вигляді (е-звернення) на електронну адресу відповідального органу чи здійснення реєстрації звернення на міському чи обласному порталі для звернень. Деякі міста України мають власні портали для звернень, за допомогою яких можна проконтролювати стан розгляду звернення та отримати на нього відповідь, наприклад: Вінниця – контакт-центр «Прозорий офіс» [4], Дніпро – Контакт-центр голови Дніпропетровської облдержадміністрації [5], Київ – Київський контактний центр «1551» [6], Кривий Ріг – Криворізький ресурсний центр [7] та Одеса – Єдиний центр звернень громадян Одеської міської ради «1535» [8].

Одним зі способів участі в управлінні публічними справами, на нашу думку, є також участь громадянина у здійсненні правосуддя як народного засідателя, присяжного. Залучаючись до реалізації правосуддя, присяжні та засідателі беруть на себе частину функцій держави та частково здійснюють судову владу. Впливаючи на втілення судової влади, беручи участь у прийнятті рішень судами, громадяни залучені до здійснення державної влади. Окрім суду присяжних та засідателів, на нашу думку, на здійснення судової влади також може впливати медіація – процедура досудового врегулювання спорів. Нині медіація не стала обов'язковим елементом досудового врегулювання

спорів в Україні та не врегульована на законодавчому рівні. Проект Закону України «Про медіацію» від 17 грудня 2015 р. № 3665 [9] було прийнято у першому читанні 3 листопада 2016 р. Верховною Радою України. Проте і цей проект Закону не запроваджує обов'язковості медіації, визначаючи у ст. 5 добровільність участі в медіації та неможливість розглядати участь особи в медіації як визнання своєї вини чи позовних вимог. Натомість у деяких країнах успішно використовується медіація у досудовому врегулюванні спорів, наприклад у Нігерії, Єгипті, Південній Африці, Індії, Китаї та ін. [10]. Інші ж країни запровадили процедуру медіації обов'язковою умовою, що передує судовому вирішенню спору, наприклад: у невеликих цивільних справах, справах про дифамацію (Баварія), сімейних справах (Японія), справах про розлучення (Велика Британія), страхових та сімейних справах (Італія) [11, с. 141]. Можливість (не обов'язок) застосування засобів альтернативного розгляду спорів як обов'язкової передумови судового розгляду передбачена п. 2 Рекомендацій Кабінету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами-приватними особами від 5 вересня 2001 р. [12]. На нашу думку, медіація є надзвичайно важливим і перспективним інструментом досудового розгляду спорів та участі в управлінні публічними справами за допомогою здійснення судової влади.

Окрім вищезазначених способів реалізації права на участь в управлінні публічними справами, на нашу думку, необхідно дослідити також діяльність громадських рад при міністерствах, інших органах вико-

навчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та м. Севастополі державній адміністрації і проведення консультацій із громадськістю. Ці форми реалізації права на участь в управлінні публічними справами нормативно врегульовані Порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (далі – Порядок проведення консультацій із громадськістю) і Типовим положенням 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 м. Севастополі державній адміністрації (далі – Типове положення про громадську раду), які затверджені постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [13]. Громадські ради створюються при міністерстві для забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень та формуванні і реалізації державної політики, а отже, і участі в управлінні публічними справами. Консультації із громадськістю, відповідно до п. 2 Порядку проведення консультацій із громадськістю, проводяться для «залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів». Таким чином, консультації із громадськістю у рамках роботи громадських рад та поза нею є однією з форм реалізації права

на участь в управлінні публічними справами в Україні. Консультації із громадськістю можуть проводитися у різних формах: за допомогою відкритих публічних зустрічей, громадських обговорень та з використанням електронних партисипативних технологій. Міністерство освіти і науки України, Міністерство оборони України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство інформаційної політики України, а також Верховна Рада України проводять громадські консультації за допомогою електронних технологій. У 2016 р. було розроблено парламентський ресурс – «Портал громадського обговорення законопроектів» [14], на якому, серед інших, було обговорено проект Закону «Про громадські слухання» від 6 липня 2015 р. № 2295а.

Безперечно, громадські слухання є надзвичайно важливою формою реалізації права на участь в управлінні публічними справами. Обов'язковим є проведення громадських слухань під час розроблення і затвердження проектів містобудівної документації на місцевому рівні: генеральних планів, планів зонування територій та ін. Мешканці міста мають право та повинні запобігати незаконному проведенню зонування територій та здійснювати контроль за затвердженням детального плану територій, здійснюючи своє право на участь в управлінні публічними справами.

Однією з форм реалізації права на участь в управлінні публічними справами, що надає можливість скеровувати діяльність місцевих рад на вирішення питань, що турбують членів територіальної громади, є місцеві ініціативи, передбачені ч. 1 ст. ст. 1, 9 Закону України «Про місцеве само-

врядування в Україні» [15]. Порядок внесення та розгляду місцевих ініціатив визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

За результатами дослідження реалізації права на місцеві ініціативи, беззаперечним містом-переможцем щодо кількості поданих та впроваджених місцевих ініціатив стало місто Хмельницький. Усього за період із 2013 по 2016 р. Хмельницькою міською радою було розглянуто 85 місцевих ініціатив: 21 у 2013 р., 21 у 2014 р., 26 у 2015 р., 17 у 2016 р. З 85 місцевих ініціатив 13, що становить 15,29%, було знято з розгляду у зв'язку з неподанням відповідних документів, передбачених Статутом територіальної громади міста, а 20 місцевих ініціатив підтримано, що становить 23,52%. Для порівняння, у м. Черкасах у період з 2013 по 2016 р. було подано лише 3 місцеві ініціативи, а у м. Чернівцях лише одна. Такі результати спричинені насамперед складною процедурою подання місцевої ініціативи у містах Черкасах та Чернівцях: збору підписів на підписних листах та їх кількості, проведення загальних зборів мешканців міста.

Окрім місцевих ініціатив, у рамках цього дослідження уваги потребує також діяльність громадських та неурядових організацій, що є однією з форм задоволення та захисту інтересів її учасників. Діяльність громадських та неурядових організацій останніми роками набула іншого забарвлення, а створені громадські та неурядові організації провадять діяльність, орієнтовану не лише на захист і задоволення інтересів окремих членів, а й на захист і задоволення потреб усієї держави. Громадські та неурядові організації також зазнали трансформації у діяльнісному аспекті у

зв'язку з розвитком громадянського суспільства, інтеграцією України до Європейського Союзу та підтримкою своєї діяльності за рахунок міжнародної допомоги. Попри це, громадські організації займаються нормопроекуванням у співпраці з комітетами Верховної Ради України та урядом, здійснюють антикорупційні розслідування, лобіюють прийняття змін до антикорупційного законодавства та ін. Найбільш ефективними організаціями, на нашу думку, є Центр протидії корупції, Реанімаційний пакет реформ та ін.

Окремої уваги потребує діяльність журналістів, які висвітлюють події, здійснюють власні розслідування, представляючи широкому загалу результати своєї роботи, тим самим опосередковано впливають на реалізацію права на участь в управлінні публічними справами, громадську активність, формування громадянського суспільства. Висвітлюючи події, що мають значення для України та світу, медіаресурси (онлайн-портали, телеканали та друковані засоби масової інформації) здійснюють інформаційний вплив на державу загалом: привертають увагу суспільства до тих чи інших проблем, провокуючи його реакцію. Реакція суспільства дуже часто проявляється за допомогою форм електронної партисипативної демократії, наприклад, за допомогою е-петицій.

Електронна петиція – особлива форма звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування із пропозицією щодо вирішення того чи іншого питання, що належить до компетенції відповідного органу. Е-петиція, яка набрала необхідну кількість голосів (різну залежно від органу, до якого

вона подається), є обов'язковою до розгляду органом, якому вона була адресована. Станом на березень 2016 р. жодна з петицій до Кабінету Міністрів України не набрала необхідної кількості підписів для обов'язкового розгляду (25 000 підписів); серед петицій до Верховної Ради України 2 набрали 25 000 підписів, за результатами розгляду яких було надано відповіді; Президент України відповів на 36 петицій, кожна з яких набрала по 25 000 підписів. Електронні петиції є ефективною формою реалізації права на участь в управлінні публічними справами та можуть використовуватися для реалізації різноманітних громадських проєктів, вирішення екологічних проблем, забезпечення прозорості процесів в органах місцевого самоврядування, виділення та/чи перерозподілу коштів із місцевого бюджету на потреби міста і т. д.

Окрім електронної петиції, важливим, на нашу думку, є інструмент, що має назву партисипативний бюджет, громадський бюджет чи бюджет участі. Цей інструмент є відносно новим для України та був уперше запроваджений у 2015 р. у Чернігові, Черкасах та Полтаві за підтримки Фондації українсько-польської співпраці ПАУСІ [16]. Бюджет участі – це можливість городян у рамках виділених із бюджету коштів подати на конкурс власний проєкт для розвитку міста, який буде надалі реалізовано міською владою чи заявником. Участь у конкурсі, залежно від умов, передбачених у відповідних положеннях, затверджених міською радою, можуть брати представники громадських організацій та ініціативні групи городян. Проєкти, які набрали найбільшу кількість голосів у рамках загального фонду, отримують фінансування та

подальшу реалізацію. Така форма реалізації права на участь в управлінні публічними справами на місцевому рівні дозволяє городянам вирішувати нагальні проблеми у місті, наприклад: заходи з енергоефективності у шкільних та дошкільних навчальних закладах, будівництво дитячих та спортивних майданчиків, встановлення сучасного освітлення. Таким чином, городяни міста впливають на управління публічними справами на місцевому рівні, тим самим впливаючи і на всю Україну.

Варто відзначити ще один з електронних інструментів реалізації права на участь в управлінні публічними справами, а саме платформу Смарт Сіті (SmartCity). Смарт Сіті – інтерактивна платформа, впроваджена у Києві та у Дніпрі (у тестовому режимі), яка об'єднує у собі різні інструменти електронної демократії. Ця платформа створена волонтерами та сама собою є продуктом, за допомогою якого городяни впливають на управління містами. У рамках Київ Смарт Сіті [17] працює програма із громадської безпеки, основною метою якої є налагодження процедури прийняття Київською міською державною адміністрацією проєктів рішень щодо дорожньої безпеки, а також міжнародна онлайн-платформа для ідентифікації тварин, яка об'єднує дані про тварин та їх власників, надає можливість працювати із цими даними, і, як наслідок, Київська міська державна адміністрація готує проєкт рішення для впровадження міського реєстру тварин та ін.

Підсумовуючи вищезазначене та погоджуючись із думками провідних дослідників, можемо зробити висновок, що існує безліч форм реалізації права на участь в управлінні публічними справами, використовуючи які

городяни можуть звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, впливати на законопроектну діяльність та на проектування підзаконних і локальних нормативно-правових актів. Окрім цього, розвиток електронних технологій став поштовхом до пошуку нових форм та модернізації вже відомих форм реалізації права на участь в управлінні публічними справами. Таким чином, положення Конституції України щодо

реалізації права на участь в управлінні публічними справами потребують удосконалення та приведення норм юридичної Конституції України до фактичного стану процесів державного будівництва з урахуванням публічного впливу. Форми реалізації права на участь в управлінні публічними справами натомість потребують подальшого вивчення з позиції нормативного забезпечення та перспектив використання в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5 : П–С. – 2003. – 398 с.
3. Про звернення громадян : Закон від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47.
4. Контакт-центр «Прозорий офіс» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vmr.gov.ua/default.aspx>.
5. Контакт-центр голови Дніпропетровської облдержадміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://e-contact.dp.gov.ua/>.
6. Київський контактний центр «1551» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://1551.gov.ua/>.
7. Криворізький ресурсний центр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://krogerc.info/ua/komcentr/register/komcentr.html>.
8. Єдиний центр звернень громадян Одеської міської ради «1535» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://1535.odessa.ua/>.
9. Про медіацію : Проект Закону України від 17 грудня 2015 р. № 3665 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/we_bproc4_1?pf3511=57463.
10. Єрмоєнко Г. Перспективи розвитку медіації в Україні / Г. Єрмоєнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrmediation.com.ua/files/content/Perspectivy.pdf>.
11. Медіація як демократичний та ефективний спосіб вирішення спорів: європейські норми і досвід та українська перспектива // Бюлетень Міністерства юстиції України : офіційне видання. – 2010. – № 12. – С. 137–141.
12. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cdms.org.ua/index.php/addressing-public-arguments-mn-ua/mediation-and-negotiation-mn-ua/112-recommendation-rec-2001-9-art-ua.html>.
13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – С. 36.
14. Портал Верховної Ради України щодо обговорення законопроектів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://itd.rada.gov.ua>.
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
16. Проект партиципаторного бюджету Фондації Паусі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pl.pauci.org/open_project.php?id=22.
17. Портал Київ Смарт Сіті [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kyivsmartcity.com/projects/ukraine-traffic-safety/>.

Статья посвящена исследованию форм участия в управлении публичными делами в Украине. Аргументировано использование термина «публичный» вместо «государственный» в контексте партисипативных форм. Отмечена необходимость отнести электронные формы участия в управлении публичными делами к общему перечню партисипативных инструментов.

Ключевые слова: инструменты участия, э-инструменты участия, право на участие в управлении публичными делами, э-демократия, партисипативные формы.

The article describes forms of participation in managing public affairs in Ukraine. The usage of the term “public” instead of “state” in the contest of participative forms was reasoned. The necessity to include e-forms of participation in managing public affairs to the general list of participative instruments was proved.

Key words: participative instruments, e-instruments of participation, right to participate in managing public affairs, e-democracy, participative forms.
