

**А. Г. ЄМЕЛЬЯНОВА**

*Анна Геннадіївна Ємельянова, аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України, асистент кафедри Донецького національного університету економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського*

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ:  
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Розвиток громадянського суспільства, розбудова демократії в Україні, незупинний процес глобалізації, інтеграції різних сфер суспільних відносин, а також розвиток інформаційних технологій та широке їх використання багатьма членами суспільства зумовлюють розширення діапазону технологій реалізації (користування) конституційних прав людини. Неабиякий вплив зазначені фактори здійснюють на політичні права й свободи. Механізм реалізації останніх чутливий до будь-яких соціальних перетворень, змін політичної активності суспільства. Одним із таких прав є право на участь в управлінні державними справами, яке віднесено до категорії громадянських і політичних прав та передбачено ст. 38 Конституції України<sup>1</sup>. Необхідність переосмислення та доктринального обґрунтування розширення права громадянина на участь в управлінні державними справами зумовлюється, зокрема, прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 2 липня 2015 р. № 577-VIII<sup>2</sup>. Актуальність наукових досліджень у цій сфері також обумовлена проведенням конституційної реформи, розвитком інституту громадського контролю.

Питаннями змісту й реалізації права громадянина на участь в управлінні державними справами займалися такі науковці, як Д. В. Войтенко, А. В. Грабильніков, І. І. Дахова, С. В. Злобін, С. О. Майданевич, Н. В. Окша, О. О. Чуб, Л. П. Юзьков, І. В. Гриценко, М. Гирика, Ю. Каплан, Г. М. Котляревська, В. В. Логачова. Однак питання механізму реалізації права громадянина на участь в управлінні державними справами, в зв'язку із розширення його змісту, зокрема за допомогою електронної петиції, потребує більш детального розгляду, а також системного підходу з точки зору матеріальних і процесуальних аспектів та продовження наукових досліджень на цю тематику.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз актуальних проблем реалізації конституційного права на участь громадянина в управлінні державними справами з точки зору можливості розширення його змісту, визначення ключових аспектів його реалізації, законодавчого регулювання, створення пропозицій щодо оптимізації подальшого нормативного забезпечення права на участь в управлінні державними справами.

У контексті висвітлення питань реалізації розглядуваного конституційного права ключове значення мають процедурні аспекти реалізації права на участь в управлінні державними справами, які чітко прописані у ст. 38 Конституції України. Закріплено право на участь громадян в управлінні державними справами, а саме: «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»<sup>3</sup>. Із положень наведеної статті випливає, що право на участь в управлінні державними справами полягає: 1) у праві на участь у всеукраїнському та місцевому референдумах; 2) у праві вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. 3) у рівному праві доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Багато вчених, досліджуючи цю тему, зазначають, що зміст даного права дещо розширився у зв'язку із розвитком суспільства, внесеними змінами до законодавства та новими викликами часу. Наприклад, І. В. Гриценко<sup>4</sup> додає до вищезазначених прав також право на участь у здійсненні правосуддя, Ю. Каплан<sup>5</sup> – участь недержавних аналітичних центрів. Науковці Д. В. Войтенко, С. В. Злобін, С. О. Майданевич, Н. В. Окша<sup>6</sup> також включають участь у діяльності політичних партій та громадських організацій, участь у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, участь у проведенні регуляторної політики держави, звернення до органів влади, доступ до інформації про діяльність влади, оскарження рішень органів влади до механізму реалізації права на управління державними справами.

Підхід до розуміння сутності та визначення механізмів реалізації права громадянина на участь в управлінні державними справами, який визначено науковцями Д. В. Войтенко, С. В. Злобіним, С. О. Майданевичем, Н. В. Окшею, імпонує автору. Кожен із вищезазначених інструментів фактично дозволяє громадянину коригувати діяльність того чи іншого органу, впливати на прийняття владних рішень та звертати увагу органів державної влади і місцевого самоврядування на нагальні проблеми, які необхідно вирішувати.

Враховуючи вищезазначене можна зробити висновок, що існує суттєвий розрив між фактичною та юридичною конституціями. Фактично, ми маємо більш широкі можливості для реалізації права на управління

державними справами, а юридично – значно «скорочену версію», яка включає в себе лише три елементи. Гармонізація фактичної і юридичної конституції є концептуальною основою, що повинна передувати будь-якому процесу конституційних змін, особливо в Україні. Наукові дослідження у цій сфері почали проводити такі вчені-конституціоналісти: М. О. Баймуратов, Т. Я. Хабрієва, В. Є. Чиркін, Х. В. Приходько.

З точки зору оптимізації механізму реалізації права громадянина на участь в управлінні державними справами не може не привертати увагу використання ІТ-технологій. Адже суспільство розвивається у багатьох напрямках, у тому числі у напрямі розвитку ІТ-технологій та впровадження їх у повсякденне життя. Таким чином, вищезазначені технології просто не можуть залишатися осторонь і стають однією з форм участі громадян в управлінні державними справами. Он-лайн технології, доступ до мережі Інтернет, фактично з будь-якої точки Землі, призводить до того, що люди гуртуються у соціальних мережах, стежать за важливими подіями, залишаються у курсі новин, наукових тенденцій і можуть впливати на певні процеси просто за допомогою телефону чи планшета. Кожен із нас за допомогою соціальної мережі може згуртувати людей навколо реальної проблеми (незаконна забудова, аварійний стан школи); проаналізувати кошториси та звіти з виконання кошторисів різними бюджетними установами; подати звернення до органу державної влади чи місцевого самоврядування, що також є способом громадського впливу і механізмом управління державними справами. Таким чином, звернення до виконавчого комітету міської, районної або районної у місті ради є прикладом використання новітніх технологій у сфері управління громадянами державними справами. Залежно від районного поділу міста, чисельності його жителів он-лайн ресурс за зверненнями громадян може функціонувати у міському виконкомі ради або в районних радах. На думку автора, державні адміністрації міст обласного значення повинні насамперед забезпечити можливість розгляду електронних звернень за допомогою он-лайн форми на офіційному сайті. Проаналізувавши сайти усіх міст обласного значення (окрім міст, на території яких тимчасово не діє українська влада: Донецьк, Луганськ, Севастополь, Сімферополь) ми бачимо, що лише міста Київ<sup>7</sup> та Дніпропетровськ<sup>8</sup> мають портали електронних звернень, а не лише форми зворотного зв'язку. Київський портал електронних звернень працює давно та показує дуже серйозні результати. Дніпропетровський портал більш молодий, на його рахунок усього 267 звернень.

Деякі виконавчі комітети рад реалізують концепцію електронного врядування по-своєму і не завжди якісно. Наприклад, Полтавська міська адміністрація вирішила впровадити у тестовому режимі можливість звернення з електронною петицією, для розгляду якої необхідно зібрати 250 голосів<sup>9</sup>. Зареєстрованими є лише дві тестові петиції, одна з яких набрала необхідну кількість голосів, а інша – один голос. Розгляду електронних індивідуальних звернень не передбачено. Оскільки жителі Полтавської області не виявили інтересу до даного інструменту, робимо висновок, що він неефективний або не популяризований у цій місцевості. У будь-якому випадку, даний варіант звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування не передбачений законодавством, хоча і є, безумовно, одним із інструментів. Херсонська обласна державна адміністрація не створила взагалі такої можливості для користувачів<sup>10</sup>. Усі звернення подаються письмово.

Деякі виконкоми створили он-лайн форму зворотного зв'язку на сайті, де можна залишити звернення (наприклад, Луцька міська рада<sup>11</sup>, Хмельницька міська рада<sup>12</sup>, Черкаська міська рада<sup>13</sup>), інші встановили камери для запису сесій міської ради, не запропонувавши містянам залишити он-лайн звернення (наприклад у Бердянській міській раді<sup>14</sup>, Харківській міській раді<sup>15</sup>), або дали можливість записатися у чергу он-лайн (наприклад Вінницька міська рада<sup>16</sup>).

На рівні із Дніпропетровськом та Києвом портал електронних звернень існує також у Кривому Розі, що має назву Криворізький ресурсний центр<sup>17</sup>. Наразі зареєстровано 7615 звернень за весь час існування. Портал електронних звернень у такому вигляді, як пропонують міста Київ, Дніпропетровські Кривий Ріг, – є найбільш прогресивним інструментом забезпечення участі громадян в управлінні державними справами.

На даних ресурсах звернення розподіляються за напрямками, наприклад: благоустрій (це і прибирання сміття, прикриття люків, ремонт ліній електропередач, опалення, освітлення тощо); дорожні служби (щодо встановлення дорожніх знаків там, де вони відсутні); питання ліцензування та дозвільних процедур, господарювання; соціальні питання (призначення субсидій, пільг) та інше. Таким чином, кожен громадянин може звернути увагу на проблему питання та вимагати їх вирішення від місцевої влади. За кожним із запитів можна перевірити стан їх виконання, а результати розгляду (у тому числі направлення запитів різних державних органів) надсилаються на електронну адресу заявника. Місцева влада стає більш відкритою до містян та дозволяє спрямовувати свою діяльність на вирішення тих питань, які турбують жителів міста. Таким чином, відбувається реальна реалізація конституційного права громадянина на участь в управлінні державними справами.

Окрім звернення до місцевих виконавчих комітетів із метою вирішення повсякденних питань, доцільним також вважається надання можливості громадськості пропонувати питання для порядку денного слухань на сесії депутатів міських та районних рад. Даний механізм допоможе привернути увагу місцевих обранців до нагальних проблем, які хвилюють містян у довгостроковій перспективі, якими можуть бути: питання очищення повітря й води; залучення міжнародних інвестицій для будівництва сміттєпереробного заводу; виділення коштів на певні соціальні програми; будівництва велодоріжок. Такий механізм забезпечить можливість громадянам самим координувати розподіл коштів місцевого бюджету та зробить діяльність рад більш відкритою.

Ще один інструмент участі в управлінні державними справами, який виник в Україні нещодавно, – подача електронної петиції на сайті Президента України. І якщо у попередньому інструменті таке звернення

було лише індивідуальним або від певної кількості осіб і подано однією особою-представником, то електронна петиція передбачає можливість підписувати її великій кількості осіб. Важливою умовою надсилання звернення у паперовому вигляді – підписання його суб'єктом звернення. До електронної петиції така вимога, у тому числі, використання електронного цифрового підпису, не ставиться. На думку автора, це значно спростить процедуру подачі та підписання електронної петиції для усіх заявників і забезпечить можливість звернутися із важливою проблемою кожному. У разі якщо питання є глобальним та хвилює більше ніж 25 тис. осіб, які також є підписантами петиції – адміністрація Президента або інший орган, якому вона адресована, зобов'язується розглянути питання, що висвітлюється в петиції.

Частиною 12 ст. 23<sup>1</sup> Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» передбачено, що «електронна петиція, збір підписів на підтримку якої здійснювався через веб-сайт громадського об'єднання і яка протягом установленого строку набрала необхідну кількість підписів (25 тис. голосів) на її підтримку, не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів надсилається громадським об'єднанням органу, якому адресована петиція»<sup>18</sup>. Такий механізм надаватиме можливість забезпечити розгляд петиції у короткі строки. Можливість подання електронної петиції через веб-сайти уряду, президента чи парламенту існує також у Сполучених Штатах Америки<sup>19</sup>, у Сполученому Королівстві<sup>20</sup>, в Австрії<sup>21</sup> та багатьох інших країнах. Кожен громадянин країни-члена Європейського Союзу також може подати петицію до Європейського Парламенту<sup>22</sup>. Україна, певною мірою, запозичила досвід США щодо подачі електронних петицій – американці також подають петиції на розгляд до Президента країни, а для їх розгляду потрібно зібрати 100 тис. підписів, щоправда, за 30 днів. В Україні збір підписів триває 90 днів.

Практика подачі електронних петицій зарекомендувала себе з позитивного боку та відкриває можливість спрямовувати прийняття важливих для громадян рішень, координувати діяльність щодо приєднання держави до різних союзів, підтримки іноземних держав тощо. Показовим є те, що першою електронною петицією, яка набрала кількість голосів, необхідних для розгляду відповідальними особами, а саме 25 тис. голосів, стала петиція щодо законодавчого закріплення права на вільне володіння вогнепальною зброєю<sup>23</sup>. Це означає, що громадяни не почувають себе у безпеці та вважають, що необхідно дозволити використання засобів необхідного захисту. Отже, з імплементацією механізму подачі електронної петиції відбулося і розширення можливості громадян впливати на усі види відносин та спрямовувати українські органи державної влади й Україну у цілому на вирішення різноманітних питань за різними напрямками.

Враховуючи результати проведеного автором дослідження сайтів міських виконкомів різних міст України, розширення змісту права громадянина на участь в управлінні державними справами є певним процесом, розвиток якого відбувається постійно. Незважаючи на те, що Конституцією України не передбачені вищезазначені механізми управління державними справами, вони впроваджені і діють. Реалізація можливості використання електронної петиції як способу управління державними справами передбачає відкритість влади, розгляд нею питань, важливих для українців. Процес оцінки прийнятих рішень, відповідно до поданих заяв, також потребує детального дослідження. Оскільки обов'язковий розгляд важливих питань, поставлених громадянами, є безумовним кроком вперед до відкритості держави, прозорості державних процедур та прийняття рішень органами державної влади, але і якість прийнятих рішень з точки зору задоволеності інтересів осіб, що підписали петицію, є надзвичайно важливим фактором для того, щоб зрозуміти, чи насправді влада буде спрямовувати свої зусилля на вирішення питань, що хвилюють українців і чи насправді право громадянина на участь в управлінні державними справами буде забезпечуватися і реалізовуватися за допомогою інструменту електронних звернень.

Проблема розширення змісту конституційного права громадянина на участь в управлінні державними справами потребує детального розгляду, аналізу та дослідження. Конституційна норма повинна бути викладена таким чином, щоб забезпечити дане право і на майбутнє, враховуючи тенденції до подальшого розширення змісту права, адже нормативне закріплення даного права є важливим постулатом його захищеності. На думку автора, доцільніше було б викласти ст. 38 Конституції України у наступній редакції: «Громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами одним із наступних, декількома чи усіма одночасно способами, що не суперечать чинному законодавству: брати участь в українському та місцевому референдумах; вільно обирати і бути обраними до органів державної влади і місцевого самоврядування; мати право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування; здійснювати повноваження народних засідателів; іншим чином координувати діяльність державних органів, а також органів місцевого самоврядування за допомогою звернень, а також інших механізмів вираження громадської думки, незаборонених законом». Таке формулювання забезпечить можливість використання усіх законних дій, які є формами управління державними справами або формами вияву громадської думки щодо тих чи інших процесів, що протікають у державі. У тому числі, вищевикладене формулювання передбачає можливість застосовувати інші форми, як-то звернення, а також розширює інструментарій управління державними справами, із похибкою на майбутні суспільно-політичні трансформації. З-поміж іншого, такі зміни можуть стати важливим кроком у напрямі гармонізації фактичної та юридичної конституції між собою.

Окрім безпосереднього розширення змісту конституційного права на управління державними справами автор вважає, що і безпосередньо суб'єктом даного права може бути не лише громадянин країни. Наприклад, підписантом і заявником петиції та друкованого чи електронного звернення може бути не лише громадянин

України, а й іноземець чи особа без громадянства, які проживають на території міста (у випадку звернення до органів місцевого самоврядування) або України (у випадку подачі звернення до Міністерств, наприклад).

Дане питання потребує подальшого дослідження, вивчення міжнародного досвіду та, можливо, коригування звичної класифікації прав людини.

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>2</sup> Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 2 липня 2015 р. № 577-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/577-19>

<sup>3</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>4</sup> Гриценко І. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: питання теорії та практики / І. В. Гриценко // Від громадянського суспільства – до правової держави : тези VII Міжнародної наукової Internet-конференції студентів та молодих вчених (м. Харків, 27 квітня 2012 р.). – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2012. – С. 581.

<sup>5</sup> Каплан Ю. Участь громадськості в державному управлінні: роль недержавних аналітичних центрів / Ю. Каплан // Аналітична записка : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/articles/260/#\\_ftnref2](http://www.niss.gov.ua/articles/260/#_ftnref2)

<sup>6</sup> Злобін С. В. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами / С. В. Злобін, С. О. Майданевич, Н. В. Окша, Д. В. Войтенко ; заг. ред. Н. К. Дніпроенко. – Вінниця : ТОВ «Консоль», 2006. – 5 с.

<sup>7</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://kievcity.gov.ua/>

<sup>8</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://e-contact.dp.gov.ua/>

<sup>9</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada-poltava.gov.ua/petition/2/>

<sup>10</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khoda.gov.ua/ua/zvernennya-gromadyan/gromadyanam-ukrajini-algoritm>

<sup>11</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lutskrada.gov.ua/department/viddil-zvernenn-gromadyan>

<sup>12</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.khmelnytsky.com/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=63&Itemid=88](http://www.khmelnytsky.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=63&Itemid=88)

<sup>13</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.cherkasy.ua/ua/text.php?s=4&s1=34>

<sup>14</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bmr.gov.ua/index.php?id=471>

<sup>15</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/publicchnaya-informacziya.html>

<sup>16</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://transparent.vmr.gov.ua/Lists/TransparentOffice/ShowContent.aspx?ID=24>

<sup>17</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://krogerc.info/ua/index.html>

<sup>18</sup> Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 2 липня 2015 р. № 577-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/577-19>

<sup>19</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://petitions.whitehouse.gov>

<sup>20</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://submissions.epetitions.direct.gov.uk/petitions/new>

<sup>21</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.activism.com/de\\_AT/petitiononline.at](http://www.activism.com/de_AT/petitiononline.at)

<sup>22</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.petiport.europarl.europa.eu/>

<sup>23</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://petition.president.gov.ua/petition/40>

### Резюме

**Емельянова А. Г. Конституційне право на участь в управлінні державними справами: актуальні проблеми реалізації.**

У статті охарактеризовано актуальні проблеми механізму реалізації конституційного права громадянина на участь в управлінні державними справами, обґрунтовано розширення змісту вищезазначеного конституційного права та необхідність удосконалення його нормативного закріплення.

**Ключові слова:** електронна петиція, конституційне право, участь в управлінні державними справами, електронне звернення, органи державної влади, розширення конституційних прав, проблеми реалізації конституційних прав громадян.

### Резюме

**Емельянова А. Г. Конституционное право на участие в управлении государственными делами: актуальные проблемы реализации.**

В статье охарактеризованы актуальные проблемы механизма реализации конституционного права гражданина на участие в управлении государственными делами, обосновано расширение сути вышеупомянутого конституционного права и необходимость усовершенствования его нормативного закрепления.

**Ключевые слова:** электронная петиция, конституционное право, участие в управлении государственными делами, электронное обращение, органы государственной власти, расширение конституционных прав, проблемы реализации конституционных прав граждан.

### Summary

**Iemelianova A. Constitutional right to participate in managing state affairs: actual problems of realization.**

This article describes actual problems of the mechanism of realization of the constitutional right of citizens to participate in managing state affairs, justified the expansion of the essence of the aforementioned constitutional right and need to improve its normative regulation.

**Key words:** e-petition, the constitutional right, participation in managing public affairs, e-applications, public authorities, the expansion of constitutional rights, the problems of realization of constitutional rights of citizens.