

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.15.14>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ОСОБИ НА УЧАСТЬ В УХВАЛЕННІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

**Чуб Антон Володимирович,**  
кандидат юридичних наук,  
здобувач кафедри адміністративного та  
господарського права  
(Запорізький національний  
університет, м. Запоріжжя, Україна)

Статтю присвячено розкриттю сутності та визначенню змісту механізму адміністративно-правового регулювання участі громадян у прийнятті управлінських рішень. У дослідженні надано визначення низці термінів, пов'язаних з участю громадськості у вказаному процесі, проаналізовано їх співвідношення, виокремлено класичні та сучасні форми досліджуваної участі. З'ясовано, що класичними формами участі громадян у прийнятті управлінських рішень є: внесення пропозицій; одержання необхідної інформації шляхом звернень; проведення зборів, мітингів, демонстрацій; створення громадських об'єднань чи входження в них; участь в розробленні законопроекту; оскарження дій/бездіяльності посадових осіб органів виконавчої влади; участь громадськості в заходах консультативного характеру; участь у проведенні експертиз тощо. Сучасними формами участі громадян у прийнятті управлінських рішень було визначено електронні консультації під час вивчення громадської думки; подання громадянами електронних петицій; е-голосування; е-референдумів; е-консультації; е-опитування; онлайн-обговорення проектів нормативно-правових актів; відкритий бюджет, громадський бюджет; електронні форми зворотного зв'язку на офіційних веб-сайтах органів влади тощо.

Визначено ознаки механізму адміністративно-правового регулювання участі громадян у прийнятті управлінських рішень. Обґрунтовано, що зміст цього механізму складають сукупність адміністративно-правових засобів, що реалізують право громадян на участь у прийнятті управлінських рішень в інформаційній, консультативній, експертній, інспекційній, дорадчій, оперативній та інших формах. Доведено, що об'єктом впливу механізму адміністративно-правового регулювання участі громадян у прийнятті управлінських рішень є публічні суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації права громадян на участь у прийнятті управлінських рішень.

**Ключові слова:** адміністративне оскарження, захист, механізм, реалізація, суб'єктивні публічні права.

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE IMPLEMENTATION  
OF THE RIGHT OF A PERSON TO PARTICIPATE IN THE ADOPTION  
OF MANAGEMENT DECISIONS**

**Chub Anton Volodymyrovych,**  
Candidate of Law,  
Applicant at the Department of  
Administrative and Commercial Law  
(Zaporizhzhia National University,  
Zaporizhzhia, Ukraine)

The article is devoted to the disclosure of the essence and definition of the content of the mechanism of administrative and legal regulation of citizen participation in management decisions. The study provides a definition of a number of terms related to public participation in this process, analyzes their relationship, highlights the classical and modern forms of research. It was found that the classic forms of citizen participation in management decisions are: making proposals; obtaining the necessary information through appeals; holding meetings, rallies, demonstrations; creation of public associations or joining them; participation in the development of the bill; appeal against actions / inaction of officials of executive bodies; public participation in consultative activities; participation in examinations, etc. Modern forms of citizen participation in management decisions have identified electronic consultations in the study of public opinion; submission of electronic petitions by citizens; e-voting; e-referendums; e-consultations; e-survey; online discussion of draft regulations; open budget, public budget; electronic feedback forms on official government websites, etc.

The signs of the mechanism of administrative and legal regulation of citizens' participation in making administrative decisions are determined. It is substantiated that the content of this mechanism is a set of administrative and legal means that implement the right of citizens to participate in management decisions in information, advisory, expert, inspection, advisory, operational and other forms. It is proved that the object of influence of the mechanism of administrative and legal regulation of citizen participation in management decisions is public social relations that arise in the process of exercising the right of citizens to participate in management decisions.

**Key words:** citizen participation, management decisions, public authorities, forms, modern technologies.

**Постановка проблеми.** Право брати участь в управлінні державними справами закріплено у ст. 38 Конституції України [1]. О.В. Константи́й зазначає, що право громадян на участь в управлінні державними справами безпосередньо пов'язано з участю громадян у державно-політичних процесах, формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, вирішенні суспільно-значимих публічних справ, тобто відображає їхній статус суб'єктів публічно-правових відносин. Зазначені права визначаються суто публічно правовими нормами і стосуються лише громадян України, виступають елементами їх особливого політико-правового зв'язку з державою як вищою формою реалізації суверенної влади в українському громадянському суспільстві [2].

Сучасність публічного управління виявляє не тільки декларування забезпечення реалізації права громадян на участь в ухваленні управлінських рішень, а також тенденції посилення правової регламентації елементів відповідного механізму адміністративно-правового регулювання. Водночас у сучасних умовах розвитку інформа-

ційних технологій несистематизованими та малодослідженими залишаються нові форми реалізації права громадян на участь в ухваленні управлінських рішень.

**Стан наукової розробки проблеми.** Питання змісту, поняття та елементів механізму адміністративно-правового регулювання різних суспільних відносин досліджувались такими вченими, як Бандурка О.О., Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І., Гончарук С.Т., Мазурик Р.В., Стеценко С.Г., Шкуропацький О.І. Особливості форм участі громадян у публічному управлінні були предметом наукових досліджень таких вчених, як Головка В.В., Константий О.В., Юрах В.М., аналіз використання сучасних інформаційних технологій у цій сфері проводили Берназюк Я.О., Блінова Г.О., Григоришина В.Г., Кравченко Т.А. Водночас окремо питання правового регулювання застосування сучасних форм реалізації права громадян на участь у прийнятті управлінських рішень вивчено недостатньо.

**Мета статті** полягає в з'ясуванні особливостей здійснення адміністративно-правового регулювання реалізації права особи на участь в ухваленні управлінських рішень.

**Виклад основного матеріалу.** Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року визначає одним із пріоритетних напрямів її реалізації формування і координацію державної політики на основі участі громадськості, результатом чого повинно стати формування ефективної та підзвітної громадянам системи державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги. Водночас метою цієї Стратегії є побудова професійної, добросчесної, політично нейтральної і орієнтованої на громадян державної служби [3]. Я.О. Берназюк наголошує, що забезпечення ефективності публічного управління в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства не може бути досягнуто без упровадження цифрових технологій у цій сфері [4]. Водночас на рівні із запровадженням сучасних технологій у цій сфері повинно також проводитись осучаснення і форм реалізації права громадян на участь у прийнятті управлінських рішень, що вже довгий час використовуються на практиці органами публічної влади. Такі процеси невідмінно відобразатимуться на складниках механізму адміністративно-правового регулювання участі громадян у прийнятті управлінських рішень.

Для з'ясування кола сучасних технологій, що використовуються під час реалізації права громадян на участь у прийнятті управлінських рішень, їхньої форми й особливостей, розглянемо стабільні елементи відповідного механізму.

Науковці визначають механізм адміністративно-правового регулювання як: сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [5, с. 232]; систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється впорядкування суспільних відносин відповідно до мети й завдань правової держави [6, с. 341–342]; сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення виконавчої влади [7, с. 20–21]; як систему адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління [8]. Таким чином, С.Г. Стеценко, І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова, С.Т. Гончарук у своїх підходах до механізму адміністративно-правового регулювання сходяться на тому, що його змістом є система адміністративно-правових засобів, об'єктом впливу – публічні суспільні відносини, а мету утворює прагнення забезпечити публічні інтереси фізичних та юридичних осіб, громадянського суспільства та держави.

Водночас, на наш погляд, механізм адміністративно-правового регулювання права громадян на участь у прийнятті управлінських рішень має деякі ознаки динамічного процесу. Підтвердження свого припущення знаходимо в позиції з цього питання

таких вчених, як О.О. Бандурка та О.І. Шкуропацький. Вони наголошують, що механізм адміністративно-правового регулювання не є механічним поєднанням окремих елементів, а також охоплює послідовність їхньої дії, що утворюють процеси впорядкування відповідних правових відносин задля ефективної, повної та всебічної реалізації людиною своїх прав та свобод у відповідній сфері [9, с. 26–27; 10, с. 111]. Якщо виявлені правові конструкції застосовувати до сфері реалізації права громадян на участь у сфері прийняття управлінських рішень, то необхідно брати до уваги, що така участь не є кінцевою метою для учасників цих відносин, а виступає лише формою їх взаємодії для забезпечення реалізації інших прав громадян. Таким чином, форма участі громадян у прийнятті управлінських рішень є ключовим елементом досліджуваного механізму, оскільки саме вона визначає спектр задіяних правових засобів. Основними правовими засобами регулювання суспільних відносин, як зазначає Р.В. Мазурик, є нормативно-правові акти [11]. Таким чином, форма участі громадян у прийнятті управлінських рішень є основним фактором, що визначає особливості цих суспільних відносин.

Історичний розвиток правового погляду на форми участі громадян у прийнятті управлінських рішень віддзеркалюється в значній кількості наукових концепцій у цій сфері. Так, Ю.П. Битяк вважає, що право на участь у державному управлінні реалізується через право на державну службу, внесення пропозицій, одержання необхідної інформації та документів у встановленій формі, проведення зборів, мітингів, демонстрацій, створення громадських об'єднань чи входження в них тощо [12, с. 50].

Автори посібника «Форми та методи залучення громадян», спираючись на класифікацію Шеррі Арнштайна, виокремили вісім рівнів громадської участі: 1) маніпулювання; 2) «терапія»; 3) інформування; 4) консультація; 5) врахування думки; 6) партнерство; 7) делегування повноважень; 8) громадське керування. Автори цього посібника наполягають, що лише три останні рівні характеризують реальну участь громадян у процесі планування й ухвалення рішень [13].

В.М. Юрах виокремлює дві групи форм участі громадян у функціонуванні органів виконавчої влади: 1) зовнішні, як участь громадськості в розробленні певного законопроекту (тобто через участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції законодавчих органів влади), який стосується врегулювання питань компетенції та повноважень органів виконавчої влади, чи, наприклад, у разі оскарження дій/бездіяльності посадових осіб органів виконавчої влади; 2) внутрішні: 2.1) інформаційна форма – отримання інформації, в тому числі шляхом ознайомлення з нею через наданий доступ, шляхом звернень; 2.2) консультативна форма – участь громадськості в тих заходах консультативного характеру, які організуються органами виконавчої влади, як наприклад, у публічних громадських обговореннях, електронних консультаціях, під час вивчення громадської думки; 2.3) експертна форма – участь громадськості в проведенні експертиз органами виконавчої влади, а також самостійне проведення громадських експертиз; 2.4) охоронна форма – участь громадян у діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та охорони державного кордону; 2.5) інспекційна форма – участь громадян у діяльності органів виконавчої влади як громадських інспекторів; 2.6) оперативна (оскільки дозволяє оперативно реагувати на проблеми та запити громадян) форма – подання громадянами електронних петицій [14, с. 237].

В.В. Головка та Р.С. Мельник виділяють такі форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції виконавчих органів влади: 1) інформування; 2) громадські експертизи та участь громадян у проведенні експертиз органами виконавчої влади; 3) діяльність громадських інспекторів, включаючи

проведення рейдів, перевірок тощо; 4) діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, включаючи спільне з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах тощо; 5) консультації з громадськістю, включаючи публічні громадські обговорення, електронні консультації [15, с. 30].

Форми залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень, що залежать від рівня органу публічної влади, яка приймає рішення, визначає В.Г. Григорішина : 1) делегування – влада, не аналізуючи суспільні потреби, не визначаючи способи вирішення існуючих проблем, виконує завдання громадськості та підтримує незалежні громадські ініціативи, діяльність організацій громадянського суспільства; 2) спільна реалізація – спільна ідентифікація потреб громади, їх спільна реалізація через узгоджені партнерські програми; 3) спільне ухвалення рішень – влада у співпраці з громадськістю та організаціями ідентифікує їхні потреби, а також на партнерській основі приймає остаточне рішення щодо вирішення відповідних проблем; 4) консультації – надання представникам громади одного чи декількох варіантів вирішення проблеми з метою отримання їхньої думки та врахування її в процесі прийняття остаточного рішення; 5) інформування громадян про плани органів публічної влади [16].

**Висновки.** Таким чином, механізм адміністративно-правового регулювання участі громадян у прийнятті управлінських рішень можна визначити як сукупність адміністративно-правових засобів, що реалізують право громадян на участь у прийнятті управлінських рішень в інформаційній, консультативній, експертній, інспекційній, дорадчій, оперативній та інших формах, визначених законодавством, з метою здійснення впливу на діяльність органів публічної влади щодо забезпечення прав та свобод громадян.

У зв'язку з відсутністю систематизованого правового регулювання порядку реалізації права громадян на участь у прийнятті управлінських рішень у класичних чи сучасних формах їхня ефективність знижується. Тому, на наш погляд, необхідно розробити та прийняти Закони України «Про електронну демократію», «Про електронне урядування» та «Про публічні консультації», де визначити зміст механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права громадян на участь у прийнятті управлінських рішень.

Надалі перспективним є дослідження інших форм участі громадян у прийнятті управлінських рішень, що здійснюються із застосуванням сучасних технологій та вивчення можливостей правового регулювання вдосконалення класичних форм реалізації відповідного права громадян.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Стаття 141.
2. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : практичний посібник / Л.Б. Сало та ін. Дрогобич : Коло, 2009. 112 с.
3. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#Text>
4. Берназюк Я.О. Роль та місце цифрових технологій у сфері публічного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/10/35.pdf>
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.

6. Хропанюк В.Н. Теория государства и права : учеб. пособ. ; под ред. проф. В.Г. Стрекозова. Москва, 1995. 377 с.
7. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник. Київ : ГАН, 2005. 232 с.
8. Гончарук С.Т. Адміністративне право України : навчальний посібник (На допомогу слухачам, що здають державні та поточні іспити з адміністративного права). Київ, 2000. 240 с.
9. Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 182 с.
10. Шкуропацький О.І. Поняття та складові механізму адміністративно правового регулювання соціального захисту військовослужбовців офіцерського складу Збройних Сил України. *Правові засади діяльності правоохоронних органів* : зб. наук. доп. та повідомл. учасників всеукр. наук. практ. конф. м. Харків, 20 грудня 2014 р. Харків, 2014. С. 185-188. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/9700/9221>
11. Мазурик Р.В. Поняття правового засобу та його зміст у бюджетному праві. *Адміністративне право і процес*. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-10-2015/item/357-ponyattya-pravovoho-zasobu-ta-yoho-zmist-u-byudzhetnomu-pravi-mazuryk-r-v>
12. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю.П. Битяк та ін. Харків : Право, 2010. 624 с.
13. Форми та методи залучення громадян : навч. посіб. Інститут громадянського суспільства / за заг. ред. В. Артеменка. Київ : ІКЦ «Леста», 2007. 248 с.
14. Юрих В.М. Форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2 (23). Т. 3. С. 235-238. URL: [http://pju.nuoua.od.ua/v2-3\\_2018/49.pdf](http://pju.nuoua.od.ua/v2-3_2018/49.pdf)
15. Головка В.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами : дис. ... к.ю.н : 12.00.07 ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 269 с.
16. Григоришина В.Г. Сучасні технології залучення громадян до прийняття управлінських рішень в органах публічної влади. URL: <https://vseosvita.ua/library/sucasni-tehnologii-zalucenna-gromadan-do-prijnatta-upravlinskih-risen-171859.html>