

Application of the global principle of public participation in state decision-making in Ukraine

Застосування глобального принципу громадської участі у сфері прийняття державних рішень в Україні

Olena Yevmieshkina

Key words:

participation of citizens, rights of citizens, normative provision of public participation, public consultations, appeals of citizens.

Ключові слова:

участь громадян, права громадян, нормативне забезпечення громадської участі, громадські консультації, звернення громадян.

У сучасному глобальному суспільстві принцип громадської участі в сфері прийняття державних рішень реалізується в різних країнах неоднаково ефективно. В Україні прийнято низку законів, що регламентують загальну участь громадськості. Проте є проблеми щодо застосування права громадської участі, серед яких: низький рівень правової культури і правової свідомості більшості членів нашого суспільства; незадовільний рівень зовнішнього виховного впливу на кожну людину з боку суспільства та самовиховання за наявності у багатьох людей реального відчуття власної честі та гідності; низький рівень дотримання правопорядку (законності) у житті суспільства і держави та беззастережної відповідальності кожної без винятку особи перед собою й оточенням за процес і результати своєї діяльності; нерівноправність гілок та органів державної влади та недосконалість функціонування місцевого самоврядування територіальних громад у реальному житті; відсутність чіткої структурованості громадянського суспільства і громадського контролю за діяльністю всіх органів державної влади; високий рівень корупції на всіх рівнях і шаблях державного і суспільного життя та відсутність політичної волі у його зменшенні¹.

Так само в Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні однією з проблем, які потребують розв'язання, вказано нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади².

Виходячи з цього, можна засвідчити, що форми участі громадян у прийнятті державних рішень натеper залишаються малоефективними та часто є скоріше формальними.

В основі концепції прав людини лежать дві основні цінності. Перша – це людське достоїнство, друга – рівність. Права людини можна розуміти як щось, що визначає базові норми, необхідні для того, щоб жити з почуттям гідності, і їх універсальність випливає з того, що принаймні у цьому всі люди рівні. З цих двох основних цінностей можна вивести багато інших і з їх допомогою точніше визначити, як на практиці мають співіснувати люди і суспільства. Наприклад, такі характеристики:

Свобода: оскільки людська воля становить важливу частину людської гідності, примушування робити щось у супереч нашому бажанню принижує людську особистість.

Повага до інших: оскільки відсутність поваги до інших не дає змогу оцінити їхню індивідуальність і їхню людську гідність.

Недискримінація: оскільки рівність людей з точки зору людської гідності означає, що ми не можемо судити про людей на підставі фізичних (або інших) ознак, що не мають відношення до людської гідності.

¹ Суцzenко В.М. Проблеми реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні (у контексті верховенства права). URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2216/Sushchenko_Problemy_realizatsii_ta_zakhystu.pdf.

² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 1 квіт. 2014 р. № 333–р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

Толерантність: оскільки нетерпимість вказує на відсутність поваги до відмінностей, а рівність не означає тотожності або однаковості.

Справедливість: оскільки люди, рівні у своїй приналежності до людського роду, заслуговують справедливого ставлення.

Відповідальність: оскільки повага прав інших осіб тягне за собою відповідальність за свої дії і надає зусилля для реалізації прав усіх і кожного³.

Всі ці характеристики свідчать про моральний авторитет прав людини, потребу запобігати повному ігноруванню прав людини з причини несправедливості політичного режиму, корумпованості влади тощо.

Глобальний принцип громадської участі заснований на нормативно-правових документах. У 1948 році Генеральна Асамблея ООН проголосила всесвітню Декларацію прав людини завданням, до виконання якого мають прагнути всі держави з тим, щоб кожний громадянин, постійно маючи на увазі таку Декларацію, прагнув шляхом освіти сприяти повазі цих прав і свобод і забезпеченню всесвітнього й ефективного визнання здійснення їх серед народів держав-членів ООН⁴. Документом покладено основу для впровадження принципу громадської участі в Україні. Світовий задекларований принцип відображено в Конституції України. Так, у ст. 3 Конституції зазначено, що людина, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Відповідно до ст. 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Статтею 38 Конституції зазначено, що 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 самоврядування⁵.

Згідно з класифікацією ПРООН, виділяються такі види участі громадян: пасивна участь (громадяни отримують інформацію про дії влади); участь у наданні інформації, тобто у різних опитуваннях громадської думки; висловлювання власної думки, тобто консультування; участь через матеріальне стимулювання. Люди надають свої ресурси, наприклад працю, в обмін на гроші або інші матеріальні стимули; функціональна участь (створення ініціативних груп для досягнення окремих цілей, пов'язаних з проектом розвитку); спільна участь, тобто члени громади беруть участь у спільному аналізі, який призводить до складання планів діяльності та створення нових локальних інституцій або посилення вже наявних; самообілізація, коли громадяни беруть участь у процесі розвитку, висуваючи ініціативи незалежно від зовнішніх інституцій⁶. Практика впровадження принципу громадської участі засновується на таких основних цінностях:

- участь громадськості ґрунтується на переконанні, що ті, кого це стосується, мають право брати участь у процесі прийняття рішень;
- участь громадськості включає обіцянку, що внесок громадськості вплине на рішення;
- участь громадськості сприяє прийняттю стійких рішень, визнаючи та повідомляючи про потреби та інтереси всіх учасників, включаючи осіб, що приймають рішення;
- участь громадськості сприяє залученню тих, хто зацікавлений у прийнятті рішення;
- участь громадськості очікує від учасників, як саме розробляється державне рішення;
- участь громадськості забезпечує учасників повною інформацією щодо прийняття рішення;
- участь громадськості показує громадськості, як вони ефективно впливають на рішення⁷.

³ «Компас»: Посібник з освіти в галузі прав людини за участю молоді. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/introducing-human-rights-education>.

⁴ Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015?lang=uk.

⁵ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, визнано такими, що є чинними на території України згідно з Постановою Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року № 750-VII. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>.

⁶ Ільченко Н.В. Концепція участі та методи залучення населення до розвитку територіальної громади. Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?option=1&iid=156>.

⁷ Core Values for the Practice of Public Participation. URL: <https://www.iap2.org/page/corevalues>.

Принцип громадської участі в Україні широко реалізується у місцевому самоврядуванні. Зокрема, стаття 3 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначає право громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Відповідно до цього громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються⁸.

Згідно з нормами Закону України «Про місцеве самоврядування», до системи місцевого самоврядування в Україні входять: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради. О.С. Ігнатенко зазначає: «Однією з характерних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно діє як певна система або той організаційно-правовий механізм, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування. У разі елементарної характеристики системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування взагалі; по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст»⁹.

Отже, у системі місцевого самоврядування найглибше реалізується глобальний принцип громадської участі. Саме у цій сфері він набуває практичної цінності, оскільки втілює процедури і механізми безпосередньої демократії, що забезпечують максимальний вплив громадян на прийняття владних рішень на місцевому рівні.

З метою впровадження принципу народовладдя і безпосередньої участі громадян у прийнятті державних рішень в Україні можуть проводитися референдуми. Конституцією України зазначається, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. Проте натеper в Україні проблемою залишається відсутність Закону «Про всеукраїнський референдум».

Стандарти належної практики проведення референдумів закріплено в Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії», де вказано, що справжня жива демократія залежить від активного внеску всіх громадян. Таким чином, їхня участь у політичному житті та їхня співпраця в політичних інституціях є вирішальним фактором для безперебійного функціонування демократичних інститутів. У зв'язку з цим державам рекомендується:

- удосконалити свою систему представницької демократії шляхом встановлення балансу між виконанням відповідальності за політичну владу та роллю громадян у процесі прийняття рішень. Без такого балансу ми не зможемо запобігти або зниженню довіри до репрезентативної системи, або необов'язковому застосуванню частих референдумів, які роблять будь-яку довгострокову політику, засновану на фундаментальних варіантах, випадковою, неефективною або навіть неможливою;
- розглядати всі питання як підходящі для подання на референдум, за винятком тих, які ставлять під сумнів універсальні та нематеріальні цінності, такі як права людини, визначені у Загальній декларації прав людини та Європейській конвенції з прав людини, і основні цінності демократії загалом і парламентської демократії зокрема;
- враховувати у своєму мисленні відмінності між суб'єктами, які підходять для референдуму, результат яких є обов'язковим, та суб'єктів, які підходять для проведення консультативного референдуму, в результаті чого політичні лідери можуть покращити свої програми та рішення;

⁸ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 21.05.1997. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

⁹ Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ; Вид-во «Фенікс», 2010. 400 с.

- забезпечити референдуми, призначені для скасування наявних законів, а також референдумів, що пропонують вибір між різними варіантами;
- передбачити правила, які б гарантували, що громадяни будуть належним чином поінформовані про всі питання, що стосуються референдуму, і що питання і пропозиції сформульовані повністю однозначно;
- встановити правила та керівні принципи з метою запобігання будь-якому зловживанню референдумом;
- дати можливість референдуму ініціюватися громадянами, внаслідок чого кількість підписантів має бути зафіксована кожною державою відповідно до порога, який вважається значним порівняно із загальним електоратом;
- дати змогу парламенту представити власну альтернативу будь-якій пропозиції громадян¹⁰.

В Україні на законодавчому рівні участь громадськості в прийнятті державних рішень на тепер визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996. Цим документом затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Консультації з громадськістю проводяться з метою 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. Вони проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Проведення таких консультацій має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень¹¹.

Органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю. План складається з урахуванням пропозицій громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві державних адміністраціях.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:

- стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);
- 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 (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

¹⁰ Resolution № 1121(1997) on instruments of citizen participative democracy. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16532&lang=en>.

¹¹ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-n>.

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів:

- конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю;
- інтернет-конференцій, відеоконференцій.

Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади.

Під час проведення електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади оприлюднює на своєму офіційному вебсайті та на урядовому вебсайті «Громадянське суспільство і влада» інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій, текст проєкту акта, винесеного на обговорення.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом:

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

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб (відповідно до їхніх функціональних обов'язків) із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення¹².

Отже, чинні нормативно-правові документи в Україні регламентують впровадження глобального принципу громадської участі в прийнятті державних рішень. Проте науковці вказують на наяві проблеми щодо формальності та низької ефективності запровадження цього принципу. Для покращення такого процесу необхідно актуалізувати участь громадськості у процесі прийняття державних рішень у таких напрямках:

- з боку громадян: широка освіченість у питаннях, щодо яких приймається рішення, прояв ініціативи, активності та креативності, тісна співпраця з органами влади, громадський моніторинг;
- з боку органів влади: здійснення стратегічного планування, відкритість і прозорість процесу прийняття рішень, державно-громадський діалог, мобільність та компромісність, організація та координація співпраці з громадськістю.

Анотація

У статті проаналізовано міжнародні стандарти участі громадськості у прийнятті державних рішень. Здійснено аналіз нормативного забезпечення участі громадськості у процесі прийняття державних рішень. Запропоновано шляхи удосконалення участі громадян у прийнятті державних рішень.

Summary

In article the international standards of public participation in public decision-making are analyzed. The analysis of normative provision of public participation in the decision-making process of the state was done. The ways of improving the participation of citizens in the decision-making of the state are proposed.

¹² Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

Використана література:

1. Resolution on instruments of citizen participative democracy. 1121(1997.) URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16532&lang=en>.
2. «Компас»: Посібник з освіти в галузі прав людини за участю молоді. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/introducing-human-rights-education>.
3. Core Values for the Practice of Public Participation. URL: <https://www.iap2.org/page/corevalues>.
4. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена в Резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015?lang=uk.
5. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ; Вид-во «Фенікс». 2010. 400 с.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
7. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
8. Ільченко Н.В. Концепція участі та методи залучення населення до розвитку територіальної громади. Електронне наукове фахове видання «*Державне управління: удосконалення та розвиток*». URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=156>.
9. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, визнано такими, що є чинними на території України згідно з Постановою Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року № 750-VII. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>.
10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.
12. Сущенко В.М. Проблеми реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні (у контексті верховенства права). URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2216/Sushchenko_Problemy_realizatsii_ta_zakhystu.pdf.

Olena Yevmieshkina,

*Doctor of Science in Public Administration, Docent,
Associate Professor of the Department of Public Administration and Management
Educational and Research Institute of Management, Economy and Ecology
V. I. Vernadsky Taurida National University*