

**Beteiligungsformen für die Bürger bei der Verwaltung staatlicher Angelegenheiten im Bereich der Zuständigkeit für Außenpolitik**

*Walerij Holowko*

*Doktorand am Lehrstuhl für Verwaltungsrecht*

*Nationale Universität Taras Schewtschenko, Kiew,*

*Ukraine*

In diesem Beitrag werden die Formen für die Beteiligung der Bürger an der außenpolitischen Staatstätigkeit untersucht. Hierzu wird die aktuelle wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema ausgewertet und die Ansätze zur Systematisierung der verschiedenen Beteiligungsformen im Bereich der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten untersucht. Hierbei werden vielfältige Ansätze in der Literatur sowie die Fehlerhaftigkeit einiger von diesen aufgezeigt; die Fehlerhaftigkeit liegt in der Zuordnung der Beteiligung zur direkten Demokratie und zu Formen der demokratischen Beteiligung. Ein besonderes Gewicht wird auf die Begründung der Unzweckmäßigkeit der Zuordnung zu den Beteiligungsformen von solchen Formen gelegt: Referendum, Volksveto, Gesetzesinitiativrecht, Wahlen, Beteiligung an politischen Parteien, Anträge (mit Ausnahme von elektronischen Petitionen), Bevölkerungsbeiräte (beratende Organe) und der gerichtliche Rechtsschutz in berechtigten Anliegen. Am Ende des Beitrags steht das Ergebnis, dass die wichtigsten und überwiegend realistischen Formen der Beteiligung der Bürger an außenpolitischen Angelegenheiten diese sind: Anwesenheit der Bürger in den Sitzungen des Parlamentsausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Beteiligung von Bürgern an parlamentarischen Anhörungen im Plenum und in den Ausschüssen der Verchovna Rada der Ukraine, elektronische Petitionen, die Wahrnehmung der öffentlichen Meinung (durch die politischen Entscheidungsträger) und öffentliche Diskussionen und weitere Formen dieser Art.

**Форми участі громадян в управлінні державними справами,  
віднесеними до компетенції органів законодавчої влади**

**Головко Валерій Віталійович**

*аспірант кафедри*

*адміністративного права*

*Київського національного університету*

*імені Тараса Шевченка*

*Україна*

Право на участь в управлінні державними справами, закріплене у ст. 38 Конституції України<sup>1</sup>, може реалізовуватись громадянами у сфері діяльності органів законодавчої влади у різноманітних формах. Їх вивченню приділялась увага у працях А. М. Євгенєвої, С. О. Кондратьєва, М. О. Липчанської, О. Ющенко та ін. Проте, на сьогоднішній день, у наукових джерелах відсутня єдина практика розуміння таких форм. Більш того, доволі часто у науковій літературі зустрічаються помилкові підходи до характеристики вказаного права та шляхів його реалізації. Як наслідок, можливість реформування нормативно-правової бази цих відносин ставиться під сумнів, оскільки воно (право) практично позбавлене належного наукового обґрунтування і забезпечення.

З огляду на це, метою статті є визначення форм участі громадян в управлінні державними справами у сфері діяльності органів законодавчої влади. Для її досягнення необхідно вирішити наступні задачі: коротко ознайомитись із науковими підходами до виділення форм участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади; обґрунтувати власну позицію з приводу доцільності виділення окремих «форм участі»; сформулювати перелік форм участі громадян в управлінні державними справами в окресленій сфері.

Пристаючи до їх вирішення, зазначимо, що для сучасного стану наукових розробок у сфері участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, характерний плюралізм наукових підходів. Наприклад, у науковій літературі можна зустріти

---

<sup>1</sup> Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

підходи, у межах яких виділяються наступні форми такої участі:

- референдум і вибори (С. О. Кондратьєв<sup>2</sup>);

- політичні партії, публічні обговорення законопроектів, громадські експертизи проектів нормативно-правових актів, правотворчі ініціативи (М. О. Липчанська<sup>3</sup>);

- референдуми, звернення громадян, лобювання, публічні акції, громадські обговорення та консультації, консультативно-дорадчі органи, вивчення громадської думки та дорадчі опитування, судових захист легітимних очікувань громадян (експерти Лабораторії законодавчих ініціатив<sup>4</sup>);

- референдум, право народної правотворчої ініціативи, народне вето,

---

<sup>2</sup> Кондратьев С. А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства : дисс. ... канд. юрид. наук : Спец. 12.00.02 «Конституционное право ; Государственное управление ; Административное право ; Муниципальное право» / С. А. Кондратьев. – М., 1999 ; М. : РГБ, 2003., с. 51, 76.

<sup>3</sup> Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : Спец. 12.00.02 «конституционное право, муниципальное право» / М. А. Липчанская ; науч. конс. Г. Н. Комкова. – Саратов, 2012., с. 29-33.

<sup>4</sup> Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності / підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив. – К., 2009., с. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://parlament.org.ua/upload/docs/Participation.pdf>

звернення громадян у письмовій та усній формі, які містять законодавчі пропозиції, проведення громадських акцій з метою вплинути на законодавчий процес, лобістська діяльність, діяльність спеціальних консультативно-дорадчих органів (робочі групи, громадські ради тощо), публічні громадські обговорення (конференції, семінари, форуми та ін.), вивчення громадської думки (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації тощо) (А. М. Євгенєва<sup>5</sup>, експерти Лабораторії законодавчих ініціатив<sup>6</sup>).

З наведеного можемо побачити, що підходи вчених варіюються від згадки незначної кількості (двох) до викладення розширеного (невичерпного) переліку чисельних форм участі, що, на нашу думку, обумовлюється кількома обставинами, зокрема:

1) відсутністю нормативно-правових актів, які б вказували на

---

<sup>5</sup> Євгенєва А. М. Форми участі громадськості у процесі законотворення, їх система та класифікація / А. М. Євгенєва // Наукові записки. – 2006. – Т. 53. Юридичні науки. – С. 29–31.

<sup>6</sup> Участь громадськості у законодавчому процесі : Інформаційно-аналітичне дослідження / за ред. А. М. Євгенєвої; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К., 2006., с. 8-9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1157622381\\_ans.pdf](http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1157622381_ans.pdf)

вичерпний (або хоча б приблизний, але максимально наближений до повного) перелік форм участі громадян в управлінні державними справами у досліджуваній сфері;

2) відсутністю чіткого розуміння сутності права на участь в управлінні державними справами (що воно являє собою та як пов'язане з іншими конституційними правами) і помилковою уявою про сутність прямої демократії та демократії участі;

3) наявністю серед науковців думки про те, що більшість форм участі громадян мають незначний вплив на законодавчий процес, наприклад: «Думається, що всенародне обговорення, парламентські слухання та створення громадських рад при комітетах Верховної Ради України не є ефективними засобами залучення громадянського суспільства до законодавчого процесу, так як зауваження та рекомендації громадян у кінцевому результаті не враховуються та в обов'язковому порядку не відображаються у висновках комітету, а громадські ради мають лише статус дорадчого органу, що лише доводить обмеженість впливу громадян на прийняття рішень органами державної влади»<sup>7</sup> (І. Ю. Средницька).

---

<sup>7</sup> Средницька І. Ю. Особливості правового регулювання участі громадян у законодавчому процесі в Україні / І. Ю. Средницька //

Такі міркування, на наш погляд, частково пояснюють, чому вчені відносять до форм участі, наприклад, референдуми та вибори, а саме, – оскільки, на відміну від решти «малоефективних форм», обов'язковість результатів участі у названих формах визначена на рівні закону. Певно, що ця обставина вказує на їх впливовість та ефективність, а отже і на потребу у врахуванні при характеристиці відносин участі в управлінні державними справами;

4) наявністю у науковій літературі припущення вчених щодо постійного та активного розвитку взаємодії і співробітництва між органами публічної влади та громадськістю, що, як наслідок, унеможливорює наведення вичерпного переліку форм участі громадян у законодавчій діяльності. Так, наприклад, з цього приводу зазначається: «Навести вичерпний перелік усіх форм опосередкованої участі громадськості у законотворенні неможливо, оскільки процес взаємодії органів державної влади та громадськості є надзвичайно розгалуженим та постійно вдосконалюється. Свідченням цього твердження є, зокрема, той факт, що лише червнем 2002 року датується комюніке Європейській Комісії, яким передбачено основні засади проведення консультацій Європейською Комісією із зацікавленими

---

Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 5. – С. 59–61.

сторонами у ході вироблення рішень. До цього часу кожен департамент використовував власні механізми та методи проведення консультацій з окремими зацікавленими сторонами в межах своєї компетенції<sup>89</sup>» (А. М. Євгенєва). Тому, опираючись на цю обставину, на наш погляд, вчені або лише вказують на основні (базові<sup>10</sup>) форми участі, або ж акцентують увагу на тому, що перелік не є вичерпним.

Викладені обставини, на наше переконання, підтверджують відсутність єдиної та чіткої позиції на рахунок визначення можливих форм участі громадськості у діяльності парламенту. При цьому, якщо одні автори, як ми бачили, лише ускладнюють встановлення повного переліку форм участі громадськості у сфері діяльності органів законодавчої влади (наприклад, твердження щодо неможливості наведення вичерпного переліку або сумніви з приводу ефективності окремих форм

---

<sup>8</sup> Громадські ради в Україні : довідник / Упорядник М. Лациба. – К. : Укр. незалеж. центр політ. досліджень, 2003., с. 214-215.

<sup>9</sup> Євгенєва А. М. Форми участі громадськості у процесі законотворення, їх система та класифікація / А. М. Євгенєва // Наукові записки. – 2006. – Т. 53. Юридичні науки. – С. 29–31.

<sup>10</sup> Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності / підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив. – К., 2009., с. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://parlament.org.ua/upload/docs/Participation.pdf>

участі), то інші формулюють помилкові висновки на рахунок характеристики особливостей реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами.

Разом з тим, підкреслимо наявність в нас сумнівів з приводу коректності розглянутих підходів у частині виділення окремих форм «участі громадян в управлінні державними справами». З цього приводу, передусім, маємо нагадати, що референдуми та вибори не є формами демократії участі<sup>11</sup>. З тих самих причин слід одразу відкинути і політичні партії, зокрема, оскільки:

по-перше, право на об'єднання у політичні партії є окремим, закріпленим у ст. 36 Конституції України, правом громадян;

по-друге, діяльність політичних партій є самостійною, відмінною від участі в управлінні державними справами, діяльністю громадян, спрямованою на формування і вираження їх політичної волі, здійснення і захисту їх прав і свобод, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Крім того, не можемо також погодитись повною мірою і з поглядами вчених щодо віднесення народних вето та

---

<sup>11</sup> Головка В. Право на участь в управлінні державними справами: нотатки до наукової дискусії / В. Головка // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 8. – С. 93–99.

правотворчої ініціативи до форм участі в управлінні державними справами, які, до речі, не визнані на сьогоднішній день українським законодавцем та пропонуються науковцями лише на основі аналізу зарубіжної практики.

Наприклад, що стосується народного вето, то для обґрунтування неможливості його розуміння як форми участі достатньо лише звернутись до питання його сутності. Зокрема, як відзначають автори у численних науково-практичних джерелах: «під народним вето слід розуміти інститут безпосередньої демократії, що передбачає право громадян відхиляти шляхом голосування на референдумі закони, що були прийняті представницьким органом та вступили в силу»<sup>12</sup> (Є. Бусол, експерти Лабораторії законодавчих ініціатив); «певним різновидом законодавчих референдумів за народною ініціативою є «народне вето». Його суть полягає у тому, що загальнодержавний референдум може бути

---

<sup>12</sup> Бусол Е. Народная законодательная инициатива «народное вето» - разновидность отклоняющего референдума / Е. Бусол // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності : Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів : Додаток до журналу «Україна: події, фати, коментарі». – 2013. – № 9 (18). – С. 6–14.

Участь громадськості у законодавчому процесі : Інформаційно-аналітичне дослідження / за ред. А. М. Євгенєвої; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К., 2006., с. 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1157622381\\_ans.pdf](http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1157622381_ans.pdf)

проведений з метою з'ясування волі народу щодо відхилення прийнятого парламентом закону»<sup>13</sup> (О. Даниляк).

З викладеного випливає, що, будучи різновидом референдумів та одним з можливих напрямків реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах (ст. 38 Конституції України), народне вето не може визнаватись формою участі в управлінні державними справами та охоплюватись відповідним конституційним правом з відомих підстав.

Дещо інша ситуація з народною правотворчою ініціативою (пропозиції проєктів нормативно-правових актів громадянами), оскільки науковці виділяють значну кількість її різновидів, які відрізняються між собою. Тому пропонуємо ознайомитись з основними з них, щоб дійти висновку про можливість виділення такої форми участі в управлінні державними справами, як правотворча ініціатива. Наприклад, експерти

---

<sup>13</sup> Даниляк О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні : Аналітична записка / О. Даниляк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1027/>

Даниляк О. О. Проблеми модернізації конституційних форм безпосереднього народовладдя в Україні / О. Даниляк, В. С. Караваєв // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 30–34.

Лабораторії законодавчих ініціатив наголошують на існуванні двох основних видів:

1) прямої ініціативи, яка виноситься на референдум;

2) непрямой ініціативи, яка передбачає залучення представницького органу для її обговорення та прийняття. При цьому, сутність даного типу ініціатив, як відзначають автори, полягає у тому, що вони спочатку вносяться до представницького органу для попереднього обговорення, а потім виносяться на народне голосування (тобто знов-таки на референдум). Виключення, по суті, складають лише ініціативи щодо порядку денного, які вносяться до представницького органу, який самостійно їх розглядає та приймає рішення<sup>14</sup> без, як ми можемо розуміти, їх подальшої передачі на голосування на референдумі.

Як бачимо, народна правотворча ініціатива у такому ракурсі не може розглядатись як одна з форм участі громадськості в управлінні державними справами, оскільки вона представляє собою один з процедурних аспектів проведення народних референдумів. В

---

<sup>14</sup> Участь громадськості у законодавчому процесі : Інформаційно-аналітичне дослідження / за ред. А. М. Євгенєвої; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К., 2006., с. 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1157622381\\_ ans.pdf](http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1157622381_ans.pdf)

частині ж інше названого виду, – навряд чи може йти мова про реалізацію права на участь у випадках, коли представницькими органами вирішуються питання їх порядку денного, за результатом чого приймаються рішення (наголосимо, не закони).

У свою чергу, згідно з іншим підходом, який обґрунтовується науковцями, правотворчі ініціативи (або законодавчі пропозиції) розглядаються не у контексті референдумів, а як звернення громадян<sup>15</sup>, посилаючись при розкритті сутності даної «форми участі» на ст. 40 Конституції України та, у тому числі, Закон України «Про звернення громадян»<sup>16</sup>. Але, як ми неодноразово наголошували, право на звернення є окремим самостійним правом та може розглядатись як форма участі в управлінні державними справами лише в частині електронних петицій. Зважаючи на це, позиція авторів, згідно з якою ототожнюються різні за своєю сутністю права та «форми участі», виглядає позбавленою логіки та правових підстав.

Продовжуючи рухатись в обраному напрямку, зазначимо, що існують і змішані підходи до розкриття поставленого

---

<sup>15</sup> Законотворчість: Участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу / Д. С. Базілевич, Е. Валентайн, І. М. Вінокуров, М. В. Гарашенко [та ін.]. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2013., с. 75-80.

<sup>16</sup> Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-Вр // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

питання, у межах яких, умовно кажучи, об'єднуються викладені вище позиції вчених. Наприклад, О. В. Щербанюк, виділяє дві моделі правотворчих ініціатив:

1) перша модель передбачає вирішення публічно-правових питань громадянами, а не їх представниками, двома альтернативними шляхами:

- народна ініціатива без залучення представницького органу, процес реалізації якої проходить через наступні стадії: направлення петиції про законопроект, публічне обговорення громадянами, органами державної влади, прийняття закону та вступ його в силу. При чому роль парламенту у такому разі мінімізована, оскільки він може розглянути запропонований законопроект, але не може вносити до нього яких-небудь змін;

- народна ініціатива, яка вноситься в представницький орган з наступним винесенням на референдум;

2) друга модель народної правотворчої ініціативи може мати такі різновиди:

- ініціативні пропозиції громадян до представницького органу державної влади для їх розгляду та прийняття. У випадку незгоди представницького органу вони виносяться на референдум;

- ініціативні пропозиції громадян вносяться в парламент, який їх розглядає та самостійно приймає по ним рішення<sup>17</sup>.

Розглядаючи наведений перелік, приходимо до висновку, що, знов таки, правотворчі ініціативи визначаються науковцями або як складова (передумова) процедури референдуму, або ж як звернення громадян, як приклад, у формі петицій. Проте, не дивлячись на це, О. В. Щербанюк висуває аргументи на користь відмежування ініціатив, зокрема, від референдумів за тією принциповою ознакою, що основним змістом референдуму є виявлення ставлення громадян до завчасно сформульованих питань, а народної ініціативи – правотворчість<sup>18</sup>. З такою позицією ми погодитись не можемо, адже вона суперечить чинному законодавству та сутності окремих проявів безпосередньої демократії в Україні. Зокрема, звернемо увагу на те, що формулювання «виявлення ставлення громадян до завчасно сформульованих питань» радше підходить до таких форм участі, як вивчення громадської думки шляхом опитування,

<sup>17</sup> Щербанюк О.В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні / О. В. Щербанюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-2. – С. 97–100.

<sup>18</sup> Щербанюк О.В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні / О. В. Щербанюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-2. – С. 97–100.



всенародне обговорення та ін. Референдуми ж проводяться з будь-яких питань, включаючи прийняття та внесення змін до законів (ст. 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум»<sup>19</sup>). До того ж, зауважимо, що згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України «Про всеукраїнський референдум», суб'єктами ініціювання референдуму є Український народ та Верховна Рада України, з чого випливає, що ініціатива так чи інакше на рівні закону визначається одним з невід'ємних аспектів референдумів. У свою чергу, потенційне посилення на той аргумент, що у випадку ініціативи народ самостійно готує власний законопроект, а не схвалює чужий, як це начебто у випадку референдуму, на наше переконання, є абсурдним від самого початку, оскільки закон не встановлює таких обмежень щодо референдумів. Більш того, згідно з ч. 6 ст. 30 Закону України «Про всеукраїнський референдум» під назвою «Порядок утворення ініціативної групи всеукраїнського референдуму» учасники зборів громадян України щодо проведення референдуму затверджують, у тому числі, текст законопроекту, який пропонується винести на референдум. Назване положення Закону, як на нас, заперечує

<sup>19</sup> Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 № 5475-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 44-45. – Ст. 634.

коректність припущення, що на референдумах народ може лише висловлювати своє ставлення до завчасно сформульованих питань та не займається правотворчістю.

З огляду на це, видається незрозумілою позиція окремих авторів щодо виокремлення правових ініціатив та віднесення їх до форм участі в управлінні державними справами. Недоцільність такого кроку, як на нас, підтверджується тим, що референдуми, включаючи усі їх різновиди та процедурні складові, є самостійними формами прямої демократії (а не демократії участі), а петиції і без наголошення на ініціативності громадськості відносяться одночасно до звернень та форм участі в управлінні державними справами (на чому ми вже наголошували вище). Тому акцентування уваги на тому, що інститути громадськості самостійно готують та пропонують законопроект, видається нам зайвим, адже це не змінює ані сутності референдумів та петицій, ані не відмежовує проявлення ініціативи від процедур проведення референдумів.

Поміж іншим, нелогічним, на наше переконання, є також віднесення консультативно-дорадчих органів до форм участі, оскільки, як відомо, зазначені органи є самостійними суб'єктами участі в управлінні державними справами. У цьому ракурсі зауважимо, що такі

консультативно-дорадчі органи, насамперед громадські ради при комітетах Верховної Ради України, виступають від свого імені та наділені певним колом власних прав та обов'язків, на них покладено відповідні завдання та функції. Громадяни ж у таких випадках діють як члени рад і, формально, їх «участь в управлінні державними справами» у такий спосіб зводиться до набуття статусу члена (вступу до) громадської ради, адже їх самостійні права і обов'язки як членів ради обмежуються лише внутрішньо-організаційними питаннями. Наприклад, згідно з п. п. 6-7 Положення «Про Громадську Раду при Комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики», затвердженого на засіданні Комітету з питань свободи слова та інформаційної політики від 18 березня 2015 р. (Протокол № 14)<sup>20</sup>, члени Громадської ради:

1) мають право (п. 6): брати участь у підготовці та прийнятті рішень Громадської ради, формуванні та діяльності її органів, заходах Громадської ради; вносити пропозиції щодо пріоритетних напрямів діяльності Громадської ради; брати участь у вирішенні будь-яких інших питань у

---

<sup>20</sup> Положення «Про Громадську Раду при Комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики»: Протокол № 14, від 18 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://komsvobslova.rada.gov.ua/news/gromada/polog/72687.html>

діяльності Громадської ради; отримувати інформацію про діяльність та рішення Громадської ради;

2) зобов'язані (п. 7): дотримуватись вимог цього Положення та рішень Громадської ради; брати активну участь у діяльності Громадської ради, її органів<sup>21</sup>.

Тобто, як бачимо, громадські ради при комітетах Верховної Ради України є самостійними суб'єктами (учасниками відносин) участі в управлінні державними справами, що не дозволяє розглядати роботу у них в якості форми такої участі.

Поряд з цим, маємо висловити власну думку і стосовно такої форми участі громадян, як «судовий захист легітимних очікувань», яка пропонується до виокремлення експертами Лабораторії законодавчих ініціатив<sup>22</sup>. В її обґрунтування автори посилаються на практику адміністративних судів Великобританії, а саме, – на справу «Вілер проти Офісу Прем'єр-міністра»<sup>23</sup>, в якій

---

<sup>21</sup> Положення «Про Громадську Раду при Комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики»: Протокол № 14, від 18 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://komsvobslova.rada.gov.ua/news/gromada/polog/72687.html>

<sup>22</sup> Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності / підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив. – К., 2009., с. 19-20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parliament.org.ua/upload/docs/Participation.pdf>

<sup>23</sup> Wheeler, R (on the application of) v Office of the Prime Minister & Anor [2008] EWHC 1409 (Admin). [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

уряд звинувачували у тому, що у Великобританії не відбувся референдум стосовно Лісабонської угоди, тоді як уряд публічно обіцяв провести референдум щодо Конституційного договору – документу, який, на думку громадянина, мав аналогічний зміст та призначення. У зверненні до суду громадянин обґрунтовував, що він, як і інші виборці, мав легітимні очікування щодо проведення референдуму. Позов у цій справі не було задоволено, проте автори вважають, що вона чітко ілюструє можливість прямої взаємодії між владою та громадянами, що базується на принципах захисту справедливості, незловживання владними повноваженнями та належного урядування<sup>24</sup>.

Однак ми не можемо погодитись з поглядами експертів Лабораторії законодавчих ініціатив з приводу визнання окреслених дій як таких, що вчиняються громадянами у контексті реалізації права на участь в управлінні державними справами, з наступної причини. Як на нас, то вже сама назва даної «форми» (так само, як і її зміст, який цілком відповідає назві) вказує на діяльність органів судової влади,

<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/1409.html>

<sup>24</sup> Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності / підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив. – К., 2009., с. 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/upload/docs/Participation.pdf>

при чому мова йде не про участь громадян у здійсненні правосуддя, а про подання позову про захист публічних інтересів громадськості. У зв'язку з цим, на наше переконання, у даному випадку чітко простежується реалізація конституційного права громадян на судовий захист, закріпленого ст. 55 Конституції України (зауважимо, що ми посилаємось вже на національне законодавство, оскільки нас цікавить питання можливості/неможливості виокремлення названої форми участі в Україні, а не у Великобританії), відповідно до якої: «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». Очевидно, що незалежно від того які саме права та свободи громадяни захищають через суд, – вони реалізують право, передбачене ст. 55 Конституції України, а не ст. 38 Конституції України, тобто право на участь в управлінні державними справами. Відтак, з викладеного випливає, що судовий захист легітимних очікувань не може визнаватись формою участі громадян в управлінні державними справами.

Таким чином, підсумовуючи викладене, зазначимо, що, внаслідок невідповідності чинним нормативно-

правовим актам України та сутності відносин участі в управлінні державними справами, до форм такої участі не слід відносити: референдуми, народне veto, народну правотворчу ініціативу, вибори, політичні партії, звернення (за виключенням електронних петицій), громадські ради (консультативно-дорадчі органи) та судовий захист легітимних очікувань. Як наслідок, підходи вчених щодо їх виділення як форм участі не відповідають правовій дійсності.

Натомість, основними і реальними формами участі в управлінні державними справами варто вважати: участь громадян у засіданнях комітетів Верховної Ради України, участь громадян у парламентських слуханнях та слуханнях у комітетах Верховної Ради України, електронні петиції, вивчення громадської думки та публічні громадські обговорення (перелік не є вичерпним).