ЗМІСТ, СТРУКТУРА ТА ЮРИДИЧНІ ВЛАСТИВОСТІ ПРАВА ГРОМАДЯН НА УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

УДК 342.7:342.57
DOI https://doi.org/10.32782/ehrlichsjournal-2026-18.15

ІВАН ШВЕД
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Україна
ORCID: 0009-0005-1696-6074

Анотація. У статті здійснено конституційно-правове дослідження змісту, структури та юридичних властивостей права громадян на участь в управлінні державними справами, закріпленого у ст. 38 Конституції України. Обґрунтовано, що зміст цього права не вичерпується участю у виборах і референдумах та охоплює весь цикл формування та реалізації публічно-владних рішень, зокрема одержання суспільно значущої інформації, ініціювання питань, участь в обговоренні й ухваленні рішень, контроль за їх виконанням, оцінювання наслідків та одержання мотивованої відповіді від органів публічної влади.

На підставі системно-структурного аналізу виокремлено інформаційно-передумовні, ініціативні, дорадчо-деліберативні, вирішальні, представницькі та контрольно-коригувальні правомочності. Розкрито фундаментальний політичний, комплексний та інституційно-процедурний характер досліджуваного права. До його юридичних властивостей віднесено пряму дію, індивідуально-колективну природу, поєднання негативних і позитивних обов'язків держави та посилений конституційний захист від звуження змісту та обсягу.

Окрему увагу приділено співвідношенню громадянства як передумови здійснення політичного права та ширшого кола партисипативних можливостей жителів територіальних громад. Проаналізовано Конституцію України, профільне законодавство, практику Конституційного Суду України, положення Міжнародного пакту про громадянські й політичні права, стандарти Ради Європи та OECD.

Запропоновано авторське визначення права громадян на участь в управлінні державними справами. Сформульовано критерії належної партисипативної процедури: своєчасність залучення, інформаційна доступність, інклюзивність, недискримінаційність, визначеність предмета участі, належний розгляд пропозицій, мотивованість владного рішення та можливість перевірки дотримання процедурних вимог.

Ключові слова: участь громадян; управління державними справами; політичні права; народовладдя; партисипативна демократія; публічні консультації; вибори; референдум; електронна петиція.

CONTENT, STRUCTURE AND LEGAL CHARACTERISTICS OF CITIZENS' RIGHT TO PARTICIPATE IN THE CONDUCT OF PUBLIC AFFAIRS

UDC 342.7:342.57
DOI https://doi.org/10.32782/ehrlichsjournal-2026-18.15

IVAN SHVED
Candidate of Legal Sciences,
Doctoral Researcher at the Department of Constitutional Law
and Comparative Jurisprudence, Faculty of Law
State University «Uzhhorod National University», Ukraine
ORCID: 0009-0005-1696-6074

Abstract. The article provides a constitutional and legal analysis of the content, structure, and legal characteristics of citizens' right to participate in the conduct of public affairs, as enshrined in Article 38

of the Constitution of Ukraine. It is argued that the substantive scope of this right is not confined to participation in elections and referendums but encompasses the entire cycle of developing and implementing public-authority decisions, including access to information of public interest, agenda-setting, participation in deliberation and decision-making, oversight of implementation, assessment of consequences, and receipt of a reasoned response from public authorities.

On the basis of a systemic and structural analysis, the following categories of entitlements are distinguished: informational and enabling, initiative-related, consultative and deliberative, decision-making, representative, and oversight and corrective entitlements. The fundamental political, complex, institutional, and procedural nature of the right under examination is elucidated. Its legal characteristics include direct effect, its individual and collective nature, the combination of the State's negative and positive obligations, and enhanced constitutional protection against any diminution of its content and scope.

Particular attention is devoted to the relationship between citizenship as a prerequisite for exercising political rights and the broader range of participatory opportunities available to residents of territorial communities. The analysis encompasses the Constitution of Ukraine, relevant legislation, the case law of the Constitutional Court of Ukraine, the provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights, and the standards developed by the Council of Europe and the OECD.

An original definition of citizens' right to participate in the conduct of public affairs is proposed. The criteria for a proper participatory procedure are formulated as follows: timely involvement, accessibility of information, inclusiveness, non-discrimination, clarity regarding the subject matter of participation, due consideration of proposals, reasoned public-authority decision-making, and the possibility of verifying compliance with procedural requirements.

Key words: citizen participation; conduct of public affairs; political rights; popular sovereignty; participatory democracy; public consultations; elections referendum; electronic petition; Constitutional Court of Ukraine.

Постановка проблеми. Право громадян на участь в управлінні державними справами належить до конституційних механізмів, завдяки яким народовладдя набуває повсякденного юридичного змісту. Стаття 5 Конституції України визнає народ носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, ст. 38 натомість перетворює цю засаду на суб'єктивне право громадянина брати участь в управлінні державними справами, у референдумах, вільно обирати і бути обраним, мати рівний доступ до публічної служби [1]. Поряд із зазначеним буквальне прочитання ст. 38 нерідко зводить участь до названих у ній форм. За межами аналізу залишаються ініціювання рішень, публічні консультації, електронні петиції, громадський контроль і вимога зворотного зв'язку.

Сучасна модель публічного врядування спонукає переглянути вузьке трактування участі та позиціонувати громадянина учасником формування, здійснення та оцінювання публічної політики. Законодавче розширення місцевих форм народовладдя, прийняття Закону України «Про публічні консультації» та розвиток цифрових каналів комунікації актуалізують питання про внутрішню будову права на участь. Без розмежування його правомочностей складно визначити належну поведінку органів влади, межі їх розсуду та критерії судового контролю.

Метою дослідження є формування цілісної конституційно-правової моделі змісту, структури та юридичних властивостей права громадян на участь в управлінні державними справами, а також визначення критеріїв, за якими формально відкрита процедура може визнаватися реальною та ефективною участю.

Методологічну основу дослідження становлять формально-юридичний метод, застосований для тлумачення конституційних і законодавчих приписів; системно-структурний – для виокремлення елементів суб'єктивного права; функціональний – для встановлення його ролі у легітимації, коригуванні та контролі публічної влади; метод юридичної герменевтики – для узгодження статей 5, 38, 40, 69 і 71 Конституції України з міжнародними стандартами; правове моделювання – для конструювання критеріїв належної партисипативної процедури.

Виклад основних результатів дослідження. Міжнародно-правовою основою відповідного конституційного припису є ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, котра гарантує кожному громадянинові право й можливість брати участь у веденні державних справ без дискримінації та необґрунтованих обмежень [2]. Комітет ООН з прав людини роз'яснив, що участь охоплює безпосереднє здійснення влади, референдуми, обрання представників, публічні дебати, діалог із представниками та самоорганізацію громадян; держава повинна створити ефективну можливість користування цими правами [3].

Слід підкреслити, що категорія «управління державними справами» є ширшою за діяльність виконавчої влади, позаяк її об'єктом виступає весь процес формування і здійснення публічної влади, зокрема конституювання органів, визначення політичного курсу, ухвалення нормативних, стратегічних та інших суспільно значущих рішень, розпорядження публічними ресурсами, контроль і оцінювання результатів. Конституційний Суд України пов'язав ст. 38 із парламентським контролем у фінансово-економічній сфері та визнав, що громадяни здійснюють його безпосередньо і через обраних представників [4]. Участь, відповідно, не завершується актом голосування.

Зміст досліджуваного права доцільно визначати як юридично забезпечену можливість громадянина особисто або спільно з іншими впливати на формування, прийняття, виконання та оцінювання публічно-владних рішень, вимагати доступної процедури, належного розгляду внесеної позиції та мотивованої відповіді. У структурі цього права можна виокремити шість взаємопов'язаних груп правомочностей.

Першу групу становлять інформаційно-передумовні правомочності, тобто право своєчасно отримувати зрозумілу інформацію про предмет і правила участі, доступні альтернативи, строки та наслідки рішення. Інформація є функціональною передумовою усвідомленого волевиявлення.

Друга група натомість охоплює ініціативні правомочності, зокрема право порушувати питання, вносити пропозиції, подавати індивідуальні чи колективні звернення й електронні петиції, ініціювати місцеві процедури. Закон України «Про звернення громадян» надає таким діям процедурну форму [8].

Третю групу утворюють дорадчо-деліберативні правомочності. Серед них доцільно виокремити такі: бути почутим під час консультацій, слухань, загальних зборів, у консультативно-дорадчих органах; одержувати достатній час для аргументації та рівну можливість участі.

Четверта група має вирішальний характер та охоплює голосування на виборах та референдумах [6].

П'ята група передбачає представницькі правомочності: бути обраним, брати участь у роботі виборчих комісій, мати рівний доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [5].

Шоста група завершує досліджувану структуру та являє собою контрольно-коригувальні правомочності, серед яких – право спостерігати за виконанням рішень, вимагати звітності, оскаржувати процедурні порушення та ініціювати перегляд рішення у встановленому законом порядку.

Варто акцентувати, що запропонована структура відтворює стадії життєвого циклу публічного рішення та дає змогу встановити, на якому етапі участь була заблокована або перетворена на імітацію. Рішення, підготовлене без завчасного інформування, не виправляється самим фактом проведення слухань; консультація без оприлюднення звіту не завершує зворотний зв'язок; голосування без рівності можливостей руйнує легітимність результату.

Суб'єктний склад права на участь в управлінні державними справами потребує розмежування конституційного ядра та широкого кола партисипативних можливостей. Так, ст. 38 адресована громадянам України, проте право на звернення за ст. 40 належить усім, а Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування вимагає забезпечити кожному право прагнути визначати або впливати на здійснення повноважень місцевого органу влади [10]. Чинна редакція Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» оперує категорією жителів та передбачає загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання, участь у бюджетуванні, консультації, дорадчі органи й громадське оцінювання [7]. Виходячи з наведеного, громадянство визначає носія конституційного політичного права у вузькому значенні, але не може бути універсальною підставою для виключення інших осіб із процедур, що безпосередньо стосуються життя громади.

Юридичні властивості права на участь в управлінні державними справами розкривають його місце в конституційному статусі особи:

1) воно є фундаментальним політичним і суб'єктивним публічним правом, позаяк адресоване публічній владі та забезпечує участь у її формуванні та функціонуванні;

2) має комплексний характер, оскільки поєднує виборчі, референдні, службові, інформаційні, комунікативні та контрольні правомочності;

3) є інституційно-процедурним правом, оскільки його здійснення потребує законодавчо визначених органів, строків, способів і гарантій, однак відсутність процедури не усуває прямої дії конституційної норми;

4) досліджуваному праву властива індивідуально-колективна дуальність, котра передбачає, що носієм залишається конкретний громадянин, проте вибори, референдум, петиція чи слухання набувають юридичного результату через узгоджену участь множини осіб;

5) породжує негативні та позитивні обов'язки держави, позаяк влада повинна утримуватися від свавільного перешкоджання, але створити інституційну інфраструктуру, забезпечити доступність, безпеку, рівність, інформування, розгляд пропозицій і засоби захисту; зведення політичних прав до свободи від втручання не узгоджується з вимогою ефективної можливості участі, закріпленою у ст. 25 Пакту та Загальному коментарі № 25 [2; 3];

6) має підвищену конституційну стійкість. У Висновку № 1-в/1999 Конституційний Суд України кваліфікував передачу парламентського контролю непредставницькому органу як можливе звуження змісту та обсягу права за ст. 38, несумісне зі ст. 157 Конституції [4]; обмеження окремих способів здійснення допускаються лише на підставі закону, з легітимною метою, за критеріями об'єктивності, розумності, необхідності та домірності; навіть за надзвичайних обставин обмеження форми не може перетворюватися на невизначене усунення громадянина від усіх каналів впливу;

7) праву властива технологічна нейтральність, оскільки цифровий формат змінює канал участі, проте не послаблює вимог рівності, достовірної ідентифікації, прозорості та захисту персональних даних.

У рамках нашого дослідження також варто наголосити, що критерії ефективної участі повинні оцінювати не кількість проведених заходів, а юридичну якість зв'язку між внеском громадян і владним рішенням. До них належать: завчасність залучення, коли ключові альтернативи ще відкриті; доступність інформації; інклюзивність і недискримінаційність; визначеність предмета та очікуваного впливу; нейтральність організації; належний розгляд аргументів; оприлюднення мотивів прийняття або відхилення пропозицій; можливість перевірки дотримання процедури. Так, OECD акцентує на ясності впливу, підзвітності, прозорості, доступності та замкненні циклу зворотного зв'язку [13]. На місцевому рівні зазначені засади доповнює Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету Міністрів Ради Європи [14], а для референдних процедур – Переглянутий кодекс належної практики щодо референдумів Венеційської комісії [15].

Закон України «Про публічні консультації» концептуально наближує національну модель до цих критеріїв, визначає форми консультацій, права заінтересованих сторін, звіт про результати та наслідки порушення процедури [9]. Поряд із зазначеним його набрання чинності відкладене до спливу дванадцяти місяців після припинення або скасування воєнного стану. Указаний часовий розрив посилює потребу тлумачити чинні консультаційні механізми у світлі прямої дії ст. 38 Конституції, а майбутню імплементацію Закону спрямувати на реальний вплив.

Висновки. Право громадян на участь в управлінні державними справами є юридично забезпеченою можливістю громадянина особисто або спільно з іншими впливати на весь цикл публічно-владного рішення – від одержання інформації та постановки питання до ухвалення, виконання, контролю та коригування, а також вимагати рівної, доступної процедури, належного розгляду своєї позиції та мотивованого зворотного зв'язку. Структура цього права охоплює інформаційно-передумовні, ініціативні, дорадчо-деліберативні, вирішальні, представницькі та контрольно-коригувальні правомочності.

Основними юридичними властивостями права на участь в управлінні державними справами є фундаментальний політичний і суб'єктивно-публічний характер, комплексність, інституційно-процедурна природа, пряма дія, індивідуально-колективна дуальність, поєднання негативних і позитивних обов'язків держави та підвищена стійкість до звуження. Належна реалізація ст. 38 Конституції України вимагає оцінювання впливу, чи була участь своєчасною, поінформованою, рівною, доступною, здатною змінити рішення та завершеною обґрунтованою відповіддю органу влади.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 02.09.2026).

2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 02.09.2026).

3. Human Rights Committee. General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Article 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 July 1996. URL: https://www.refworld.org/legal/general/hrc/1996/en/28176 (дата звернення: 02.09.2026).

4. Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статті 98 Конституції України від 25 березня 1999 р. № 1-в/99. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-v-1999.pdf (дата звернення: 02.09.2026).

5. Рішення Конституційного Суду України у справі про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09#Text (дата звернення: 02.09.2026).

6. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26 січня 2021 р. № 1135-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text (дата звернення: 02.09.2026).

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text (дата звернення: 02.09.2026).

8. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text (дата звернення: 02.09.2026).

9. Про публічні консультації : Закон України від 20 червня 2024 р. № 3841-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20#Text (дата звернення: 02.09.2026).

10. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text (дата звернення: 02.09.2026).

11. Букач В. Політичні права і свободи людини і громадянина та їх закріплення в Конституції України. *Ehrlich's Journal*. 2025. Вип. 14. С. 5–10. DOI: https://doi.org/10.32782/ehrlichsjournal-2025-14.01

12. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2004. 212 с. URL: https://search.nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=S&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21STR=X809(4УКР)32 (дата звернення: 02.09.2026).

13. OECD Guidelines for Citizen Participation Processes. Paris : OECD Publishing, 2022. URL: https://doi.org/10.1787/f765caf6-en (дата звернення: 02.09.2026).

14. Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life, 21 March 2018. URL: https://rm.coe.int/16807954c3 (дата звернення: 02.09.2026).

15. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Revised Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2022)015, 20 June 2022. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282022%29015-e (дата звернення: 02.09.2026).

REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996, No. 254k/96-VR]. *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / Verkhovna Rada Ukrainy* [Database «Legislation of Ukraine» / Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (accessed September 2, 2026). [in Ukrainian].

2. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava vid 16 hrudnia 1966 r. [International Covenant on Civil and Political Rights of December 16, 1966]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (accessed September 2, 2026). [in Ukrainian].

3. Human Rights Committee. (1996). *General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Article 25)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. Retrieved from: https://www.refworld.org/legal/general/hrc/1996/en/28176 (accessed September 2, 2026).

4. Vysnovok Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi pro vnesennia zmin do statti 98 Konstytutsii Ukrainy vid 25 bereznia 1999 r. № 1-v/99 [Opinion of the Constitutional Court of Ukraine in the case concerning amendments to Article 98 of the Constitution of Ukraine dated March 25, 1999, No. 1-v/99]. Retrieved from: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-v-1999.pdf (accessed September 2, 2026). [in Ukrainian].

5. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vyboriv Prezydenta Ukrainy vid 19 zhovtnia 2009 r. № 26-rp/2009 [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case concerning amendments to certain legislative acts of Ukraine regarding the election of the President of Ukraine dated October 19, 2009, No. 26-rp/2009]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09#Text (accessed September 2, 2026). [in Ukrainian].

6. Pro vseukrainskyi referendum: Zakon Ukrainy vid 26 sichnia 2021 r. № 1135-IX [On the All-Ukrainian Referendum: Law of Ukraine dated January 26, 2021, No. 1135-IX]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text (accessed September 2, 2026). [in Ukrainian].

7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR [On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine dated May 21, 1997, No. 280/97-VR]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text (accessed September 2, 2026). [in Ukrainian].

8. Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 2 zhovtnia 1996 r. № 393/96-VR [On Citizens' Appeals: Law of Ukraine dated October 2, 1996, No. 393/96-VR]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text (accessed September 2, 2026). [in Ukrainian].

9. Pro publichni konsultatsii: Zakon Ukrainy vid 20 chervnia 2024 r. № 3841-IX [On Public Consultations: Law of Ukraine dated June 20, 2024, No. 3841-IX]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20#Text (accessed September 2, 2026). [in Ukrainian].

10. Dodatkovyi protokol do Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia pro pravo uchasti u spravakh mistsevoho orhanu vlady vid 16 lystopada 2009 r. [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority dated November 16, 2009]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text (accessed September 2, 2026). [in Ukrainian].

11. Bukach, V. (2025). Politychni prava i svobody liudyny i hromadianyna ta yikh zakriplennia v Konstytutsii Ukrainy [Political rights and freedoms of a person and citizen and their enshrinement in the Constitution of Ukraine]. *Ehrlich's Journal*, 14, 5–10. https://doi.org/10.32782/ehrlichsjournal-2025-14.01 [in Ukrainian].

12. Chub, O. O. (2004). *Konstytutsiine pravo hromadian Ukrainy na uchast v upravlinni derzhavnymy spravamy: Dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02* [The constitutional right of Ukrainian citizens to participate in the administration of state affairs: PhD thesis in law, speciality 12.00.02]. Kharkiv. Retrieved from: https://search.nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=S&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21STR=X809%284УКР%2932 (accessed September 2, 2026). [in Ukrainian].

13. OECD. (2022). *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f765caf6-en (accessed September 2, 2026).

14. Committee of Ministers of the Council of Europe. (2018). *Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life*. March 21, 2018. Retrieved from: https://rm.coe.int/16807954c3 (accessed September 2, 2026).

15. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2022). *Revised Code of Good Practice on Referendums*. CDL-AD(2022)015, June 20, 2022. Retrieved from: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282022%29015-e (accessed September 2, 2026).

Дата першого надходження статті до видання: 10.09.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 28.09.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 16.11.2026