

## ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

**Павліченко Є.В.,**

*кандидат юридичних наук*

*доцент кафедри кримінально-правових дисциплін*

*Національний університет «Одеська юридична академія»*

*Криворізький факультет*

*ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4284-9824>*

**Білошенко О.Ю.,**

*старший викладач кафедри конституційного,*

*міжнародного та приватного права*

*Криворізького факультету*

*Національного університету*

*«Одеська юридична академія»*

**Чабаненко Ю.С.,**

*асистент кафедри кримінально-правових дисциплін*

*Криворізький факультет*

*Національного університету*

*«Одеська юридична академія»*

*ORCID iD: 0000-0003-1953-1429*

### **Павліченко Є.В., Білошенко О.Ю., Чабаненко Ю.С. Законодавчі засади механізму участі громадськості у здійсненні державного управління в Україні**

Стаття присвячена дослідженню участі громадськості у здійсненні державного управління. Встановлено, що громадськість має виступати як соціально активна частина суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни. Визначено, що для громадськості повинна бути характерною: потреба в спілкуванні; орієнтація на колективну діяльність; пріоритет громадських інтересів перед індивідуальними; активне вираження своєї суспільної позиції.

У статті доведено, що налагодження конструктивного діалогу між громадськими та державними структурами допомагає громадським структурам інформувати державні органи про нагальні проблеми розвитку різних сфер суспільного життя. Встановлено, що завдяки співпраці, партнерським взаємовідносинам з громадськістю органи державної влади і управління стають краще обізнаними з різними суспільними проблемами. Тісне співробітництво органів державного управління з громадськими структурами дає змогу населенню краще зрозуміти логіку управлінських рішень і політику держави в тій чи іншій сфері, забезпечує його довіру і підтримку у разі необхідності. Обґрунтовано ефективні форми взаємодії органів державної влади і громадськості та специфіку механізму участі громадськості в державному управлінні та визначено його характерні ознаки.

У статті запропоновано запровадження механізму участі громадськості в державному управлінні. Означено, що під механізмом участі громадськості в державному управлінні слід розуміти систему нормативно-правових та державно-управлінських механізмів, які створюють легітимні умови й засоби реальної участі соціально активних громадян в управлінні державними справами, зокрема через їх залучення до державного управління. Усі механізми повинні бути взаємно ув'язаними між собою.

Відзначено, що якісну та ефективну взаємодію органів державної влади з громадянським суспільством потрібно формувати за умовою наявності трьох основних засад: створення державного відомства, устано-

ви, департаменту та відділу в системі державної влади, які безпосередньо будуть нести відповідальність за співпрацю з громадськістю; розроблення та прийняття державної програми сприяння розвитку взаємодії державних органів і структур з громадянським суспільством; формування письмових угод між органами державної влади та неурядовими організаціями щодо їхньої спільної діяльності.

**Ключові слова:** владні відносини, громадськість, громадянське суспільство, демократизація, діалог, правова держава, форми участі.

**Pavlichenko E.V., Biloshenko O.Y., Chabanenko Y.S. Legislative principles of the mechanism of public participation in the implementation of public administration in Ukraine**

The article shows the study of public participation in the implementation of public administration. It is established that the public should act as a socially active part of society, which participates in socio-political life of the country on a voluntary basis. It is determined that the public should be characterized by: the need for communication; focus on collective activity; priority of public interests over individual ones; active expression of their social position.

The article proved that the establishment of a constructive dialogue between the public and state structures helps the public to inform state authorities about urgent problems of development of various spheres of public life. It is established that due to cooperation, partnership with the public, public authorities and administrations become better aware of various social problems. Close cooperation of public administration bodies with public structures allows the population to understand better the logic of management decisions and state policy in a given area, provides its trust and support if necessary. Effective forms of interaction between public authorities and the public and the specifics of the mechanism of public participation in public administration are substantiated and its characteristic features are determined.

The article proposes the introduction of a mechanism for public participation in public administration. It is noted that the mechanism of public participation in public administration should be understood as a system of legal and public administration mechanisms that create legitimate conditions and means of real participation of socially active citizens in public administration, in particular, through their involvement in public administration. All mechanisms must be interconnected.

The expediency of forming normative-legal mechanisms of public participation in public administration in Ukraine, which should be represented by a hierarchical system of normative-legal acts and consolidate the right of citizens to participate in the management of public affairs, has been proved; to determine the legal status of civil society institutions, in particular, in terms of their legal personality in relation to participation in public administration; to determine the procedural mechanisms of interaction between civil society and the rule of law and the influence of the public on public administration.

It is noted that the formation of a civil society, which insufficient level of development in today's Ukraine hinders the dynamics of democratic change, will contribute to the achievement of a corresponding standard of living like in European countries. It is determined that without a developed civil society it is impossible to improve public administration, which requires real public participation in the discussion and management decisions.

It is noted that high-quality and effective interaction of public authorities with civil society should be formed under the condition of three basic principles: creation of a state agency, institution, department and division in the system of state power, which will be directly responsible for cooperation with the public; development and adoption of a state program to promote the development of interaction between government agencies and structures with civil society; formation of written agreements between public authorities and non-governmental organizations on their joint activities.

**Keywords:** power relations, public, civil society, democratization, dialogue, rule of law, forms of participation.

**Постановка проблеми.** Проблема моделі побудови взаємин між владою та громадянським суспільством у сучасних умовах набула особливого значення. Процес трансформації владних відносин передбачає тенденцію до гуманізації влади, виступає пріоритетом державного управління.

Участь громадськості у здійсненні державного управління виступає саме тим соціально-правовим інститутом, у якому концентрується найбільший потенціал до діалогу влади і суспільства.

Науковий прогрес, розвиток інформаційних технологій сприяють зміні врядування в державі, стимулюють появу новітніх форм участі, які можуть скоротити розрив між владою та громадянами, полегшити їхній діалог, тому аналіз перспектив їх впровадження є нагальною науковою проблемою сучасності.

Особливо актуалізується питання моделі побудови державної влади у зв'язку з політичними та правовими реформами, що відбуваються в нашій державі, концепцією децентралізації владних повноважень, переходом до демократичних цінностей та правових векторів розвитку.

Визначальною для XXI ст. залишається парадигма щодо шляхів і способів взаємодії громадянського суспільства та правової держави і призначення в цих процесах людини й громадянина. Актуальність відповідних досліджень зумовлює значну кількість досліджень із цих проблем. Їх результати сприяють зміні світоглядних підходів учасників соціальних процесів щодо усвідомлення впливу громадськості на державне управління. Разом з тим до сьогодні залишаються нерозв'язаними проблеми ідентифікації механізму впливу громадськості та громадян на державне управління. Вимагають свого нагального теоретико-методологічного обґрунтування та нормо-проектного й управлінського вирішення питання оптимізації відповідних механізмів на сучасному етапі державотворення.

В умовах подальшого розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави особливої актуальності набувають питання необхідності удосконалення існуючих та створення нових інституціональних основ участі громадськості у виробленні публічної політики та прийнятті управлінських рішень. Налагодження результативної взаємодії громадськості з органами державної влади та місцевого самоврядування у формуванні й реалізації публічної політики є одним з ключових завдань Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

**Стан опрацювання цієї проблеми.** Світоглядні ідеї побудови механізму влади були об'єктом дослідження вітчизняних учених, про що свідчить низка їхніх наукових праць. Це, зокрема, М. Козюбра [1], П. Рабинович [2] та інші, які визначили моделі побудови сучасної держави, Механізми здійснення державної влади вивчений А. Буханевич та А. Іванівська [3], Б. Стецюк [4] та інші.

Історичні аспекти встановлення державно-владних відносин досліджувались М. Никифороком [5] та Б. Стецюком [4].

Право участі громадян в управлінні державними справами вивчали І. Дахович [6], А. Грабильніков [7], В. Бакуменко [8], П. Надолішній [9].

Принципи взаємодії влади і громадянського суспільства вивчали А. Буханевич, В. Кравчук, Н. Оніщенко, О. Скакун, Ю. Фігель а відповідальність органів державної влади та методологічні підходи до сучасних державно-правових явищ визначені у працях І. Личенко, О. Остапенко, А. Селіванов Н. Бортник, М. Кельман, С. Сливка [10] та інших.

Високо оцінюючи доробки науковців, все ж варто констатувати, що в Україні відсутній комплексний аналіз участі громадськості у здійсненні державного управління, що став би основою для зміни методологічного підходу та практики національного державотворення і правого творення.

**Мета статті.** Обґрунтувати механізм участі громадськості в державному управлінні та встановити характерні ознаки органічного поєднання нормативно-правового та державно-управлінського аспектів.

**Виклад основного матеріалу.** Основні напрями залучення громадськості до участі в управлінні державними справами визначені у Законах України «Про об'єднання громадян», «Про соціальний діалог в Україні», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інформацію», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про організації роботодавців», «Про органи самоорганізації населення», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про соціальні послуги», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [11].

Провідною для XXI ст. залишається проблема щодо встановлення шляхів і способів взаємодії громадянського суспільства та правової держави і визначення ролі в цих процесах людини й громадянина [12].

Розроблені та обґрунтовані результати наукових досліджень повинні стати провідною основою щодо забезпечення зміни світоглядних підходів учасників соціальних процесів з напрямів усвідомлення впливу громадськості на державне управління.

Проведеними дослідженнями встановлено, що громадськість має виступати як соціально активна частина суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни.

За формою своєї діяльності громадськість повинна забезпечувати реалізацію конституційних прав своїх представників - громадян України, які реалізують свої права на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, виборах, в утворенні та діяльності політичних партій та громадських організацій, у мирних зборах. Реалізація цих прав повинна сформулювати взаємодію громадянського суспільства та держави, зокрема й у формі впливу громадськості на державне управління. Така взаємодія та вплив повинна забезпечуватися через певні механізми - механізми участі громадськості в управлінні державними справами.

Для механізму участі громадськості в державному управлінні характерною ознакою має бути органічне поєднання нормативно-правового та державно-управлінського, тобто потрібно сформулювати організаційний механізм.

Під механізмом участі громадськості в державному управлінні слід розуміти систему нормативно-правових та державно-управлінських механізмів, які створюють легітимні умови й засоби реальної участі соціально активних громадян в управлінні державними справами, зокрема через їх залучення до державного управління. Усі механізми повинні бути взаємно ув'язаними між собою.

В Україні найперше потрібно сформувати нормативно-правові механізми участі громадськості в державному управлінні, які повинні бути представлені ієрархічною системою нормативно-правових актів, які мають закріплювати право громадян на участь в управлінні державними справами; визначати правовий статус інститутів громадянського суспільства, зокрема в частині їх правосуб'єктності щодо участі в державному управлінні; визначати процедурно-процесуальні механізми взаємодії громадянського суспільства та правової держави і впливу громадськості на державне управління.

Державно-управлінські механізми мають бути системою суб'єктів, уповноважених забезпечувати реалізацію впливу громадськості на державне управління та акцептувати такий вплив, забезпечувати зворотний зв'язок між суб'єктами державного управління та громадськістю, доводячи до відома останньої результати втілення її пропозицій, рішень.

Умови забезпечення ефективної взаємодії громадськості з державним управлінням, що передбачають відкритість та прозорість владних структур потрібно формувати на засадах: забезпечення органами державного управління доступу інститутів громадянського суспільства до інформації на основі розроблення і впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій з громадськістю; надання інститутам повного обсягу інформації про свою діяльність, виключаючи ту, що відповідно до законодавства становить державну таємницю; проведення роз'яснювальної роботи щодо доцільності розроблення проектів рішень та їх прийняття; сприяння висвітленню в засобах масової інформації проектів ефективного співробітництва органів державного управління з громадськістю, питань розвитку громадянського суспільства; участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики; залучення органами державного управління інститутів як зацікавлених сторін до управління державними справами; невтручання органів державного управління у діяльність недержавних організацій, за винятком випадків, установлених законом; визнання органами державного управління різних видів діяльності інститутів громадянського суспільства, створення умов для різноманітної їх діяльності, налагодження взаємодії на професійно-профільній основі; підвищення ефективності процесу взаємодії, досягнення позитивних результатів у процесі взаємодії органів державного управління з недержавними організаціями, прийняття органами державного управління рішень з урахуванням суспільних потреб та інтересів громадськості.

До форм взаємодії громадськості з органами державного управління доцільно віднести: громадську активність, партнерство, відкритість та відповідальність, політичну незалежність, запобігання корупції, раціональний і збалансований розвиток, комплексність.

Впровадження механізмів громадської участі потребує комплексного підходу, а процес розвитку прямої демократії має два узагальнені напрями, по-перше, активна і спрямована діяльність органів влади щодо формування політики залучення громадян до процесу прийняття рішень, її нормативно-правове забезпечення; по-друге, готовність населення, інститутів громадянського суспільства брати безпосередню участь у вирішенні місцевих справ.

Провідним напрямом є визначення базових умов для сприяння участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень. Існування таких умов повинно надати змогу громадянському суспільству функціонувати та вільно й активно брати участь у процесах прийняття рішень, включно й тих, що стосуються розробки політики та законів. Умовами ефективного становлення та розвитку громадянських об'єднань в Україні мають бути доступ до інформації; участь, консультації, партнерство та співпраця; моніторинг; формування культури участі.

До ефективних форм взаємодії органів державної влади і громадськості доцільно відносити наступні: постійний обмін інформацією між громадянськими структурами і органами державного управління з проблем розвитку суспільства та шляхів їх розв'язання як на національному, так і на місцевому рівні; консультативна та експертна участь громадських організацій у реалізації державою суспільних програм; створення і діяльність робочих груп з підготовки програм стратегії розвитку держави, регіону, конкретної місцевості; залучення неурядових організацій до виконання тих чи інших програм через їх участь у тендерах; виконання спільних проектів органами державної влади і неурядовими організаціями тощо.

Налагодження конструктивного діалогу між громадськими та державними структурами, з одного боку, допомагає громадським структурам інформувати державні органи про нагальні проблеми розвитку різних сфер суспільного життя, з другого - завдяки співпраці, партнерським взаємовідносинам з громадськістю органи державної влади і управління стають краще обізнаними з різними суспільними проблемами. Тісне

співробітництво органів державного управління з громадськими структурами дає змогу населенню краще зрозуміти логіку управлінських рішень і політику держави в тій чи іншій сфері, забезпечує його довіру і підтримку у разі необхідності.

**Висновки.** Практична реалізація запропонованих заходів буде спричиняти підвищенню ефективності участі громадськості у державному управлінні. модель громадсько-державного управління. У подальших наукових дослідженнях автори мають намір обґрунтувати модель громадсько-державного управління, що найбільше відповідає вимогам правової держави і громадянського суспільства, яке прагне побудувати Україна.

### Список використаних джерел:

1. Козюбра М. І. Право і людина: лінії взаємозв'язків та тенденції розвитку. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки: Національний університет «Кієво-Могилянська академія». Київ. 2015. Т. 168. С. 3–9.
2. Рабінович Петро Мойсейович. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. О. В. Петришин (відп. ред.) та ін. Т.3: Загальна теорія права. Київ. 2017. С.655.
3. Буханевич О.М., Іванівська А.М. Конституційний Суд України: до питання про місце в системі розподілу влад. Публічне право. 2020. № 3 (39). С.17-24
4. Стецюк Б.Р. Погляди на юридичний процес вітчизняними правниками в другій половині XIX століття. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. 2018. № 1 (86). С. 76 -81.
5. Никифорак В. Межі свободи договору крізь призму розумності, справедливості та добросовісності. Юридичний вісник. 2019. Вип. 4. С. 104-111.
6. Дахович І. Участь громадян в управлінні державними справами: питання теорії та практики. Форум права. 2014. № 3. С. 102-109.
7. Грабильніков А.. Право громадян України брати участь в управлінні державними справами чи у здійсненні влади. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2013. Вип.. 4. С 16-21.
8. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: навчальний посібник. К. :ВПЦ АМУ. 2012. 344 с.
9. Надолішній П.І. Теорія та історія державного управління: Опорний конспект лекцій : навчальний посібник. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2006. 132 с.
10. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 584 с.
11. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства. Міністерство юстиції. Електронний ресурс. Режим доступу: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_33679](https://minjust.gov.ua/m/str_33679).
12. Законні методи впливу на владу. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://muzykivskaotg.gov.ua/news/zakonni-metodi-vplivu-na-vladu>.