

ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДСЬКОСТІ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВАДИ**PUBLIC INTERACTION WITH PUBLIC LAW BODIES**

**Маслова Я.І., д.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»**

У статті досліджено характеристики взаємодії, яка відбувається між інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади. Зазначено, що особливістю взаємодії з органами публічної влади є те, що така взаємодія завжди відображається в компетенції органу публічної влади. Для цілей встановлення засад здійснення взаємодії з органами публічної влади, обґрунтовано, що громадськість має виражатися у конкретному суб'єкті, а не абстрактній категорії. Визначено, що громадськість – це громадяни, громадські об'єднання, інші встановлені законодавством спільності громадян (наприклад, громадські ради при органах державної виконавчої влади), які наділені правомочністю у визначених формах впливати на діяльність органів публічної влади.

Виокремлено правові (можливість подання звернень громадян; здійснення громадської експертизи нормативно-правових актів; функціонування громадських рад при органах державної виконавчої влади) та організаційні (проведення консультацій з громадськістю, проведення спільних конференцій, круглих столів, семінарів, конференцій) форми взаємодії органів публічної влади та громадськості.

Звернуто увагу на те, що взаємодія громадськості з органами публічної влади має забезпечуватись належним нормативним, інституційним та організаційним підґрунтям. При цьому, в своїй сукупності діяльність, спрямована на створення умов участі громадськості в вирішенні питань державного та муніципального значення має слідувати загальним та спеціальним принципам, які залежать від органу публічної влади та сфери суспільних відносин. Зазначено, що незважаючи на позитивність оновлення умов забезпечення залучення громадськості до вирішення питань державного та муніципального значення, впровадження в Україні правового режиму воєнного стану не дозволяє скористатися рядом можливостей, що встановлені для громадян та громадських організацій як звичайному порядку, так і, тим більше, через електронні засоби зв'язку. Обґрунтовано потребу напрацювання відмінних способів взаємодії органів публічної влади з громадськістю, які відповідатимуть соціально-економічним умовам, що склались на території України.

Ключові слова: інститути громадянського суспільства, принципи публічного адміністрування, громадяни, громадські організації, громадські ради.

The article examines the characteristics of interaction between civil society institutions and public authorities. It is noted that the peculiarity of interaction with public authorities is that such interaction is always reflected in the competence of the public authority. For the purposes of establishing the principles of interaction with public authorities, it is justified that the public should be expressed in a concrete subject, and not in an abstract category. It was determined that the public is citizens, public associations, other communities of citizens established by law (for example, public councils under state executive authorities), which are empowered in certain forms to influence the activities of public authorities.

The legal (possibility of submitting citizens' appeals; public examination of legal acts; functioning of public councils at state executive authorities) and organizational (consultations with the public, joint conferences, round tables, seminars, conferences) forms of interaction between public authorities and the public.

Attention was drawn to the fact that the interaction of the public with public authorities should be provided with an appropriate normative, institutional and organizational foundation. At the same time, as a whole, activities aimed at creating conditions for public participation in solving issues of state and municipal importance must follow general and special principles that depend on the body of public authority and the sphere of public relations.

It is noted that, despite the positivity of renewing the conditions for ensuring the involvement of the public in solving issues of state and municipal importance, the introduction of the legal regime of martial law in Ukraine does not allow taking advantage of a number of opportunities established for citizens and public organizations, both as a normal procedure and, even more so, due to electronic means of communication. The need to develop excellent methods of interaction between public authorities and the public, which will correspond to the socio-economic conditions that have developed on the territory of Ukraine, is substantiated.

Key words: institutions of civil society, principles of public administration, citizens, public organizations, public councils.

В умовах необхідного втілення концепції «демократії участі» в Україні, функціонуванні органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яких наділено владно-розпорядчими повноваженнями набули нового значення. Означене спричинено бажанням України вступити до Європейського Союзу, яким активовано широке залучення громадськості до вирішення питань державного та муніципального значення. Дієва участь широкого кола представників різних соціальних сфер – політики, владних інституцій, науково-експертного середовища, громадянських об'єднань у здійсненні публічного адміністрування, перетворює його у складний процес пошуку спільних рішень та досягнення консенсусу. Налагодження взаємодії між громадськістю та органами публічної влади є пріоритетним завданням та невід'ємним елементом здійснення якісного публічного адміністрування, функціонування його суб'єктів у межах дотримання принципів верховенства права та належного врядування.

Дослідженням проблематики функціонування органів публічної влади в цілому та участі громадськості в вирішенні питань державного та муніципального значення займалися такі вітчизняні науковці,

а саме: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, К.В. Бондаренко, В.В. Галушко, В.М. Гаращук, Т.О. Губанова, П.В. Діхтієвський, Т.О. Карабін, О.Ю. Дрозд, О.Ю. Дубинський, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, С.В. Курінний, С.М. Кушнір, О.С. Лагода, І.М. Лазарєв, В.А. Ліпкан, Д.В. Лученко, О.Л. Макаренко, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко та інші. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено проблематиці найбільшого сприяння громадськості, форми взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Зміст взаємовідносин органів публічної влади відображає окремі елементи компетенції взаємодіючих органів, цілі, завдання, конституційні принципи та характер взаємодії. Сутність цього явища – правова природа взаємодіючих органів, яка матиме свій внутрішній вияв у змісті, а форма взаємодії являтиметься способом внутрішньої організації та зовнішнього прояву змісту самих взаємин [1, с. 154]. У системі органів публічної влади форма взаємодії – це зовнішнє вираження дії (сукупності дій), які здійснюються з метою управління справами даної адміністративно-територіальної одиниці, в межах компе-

тенції, встановленої законом. Тобто, особливість взаємодії з органами публічної влади є те, що така взаємодія завжди відображається в компетенції органу публічної влади.

Специфічною ознакою взаємодії є те, що це – відносини, учасниками яких є не менше двох сторін. Визнання громадськості як сторони взаємодії призводить до врахування таких обставин. Термін «громадськість» не закріплено на нормативному рівні, а доктринально застосовується у таких значеннях: 1) є ознакою сукупності індивідів, діяльність яких спрямовано на користь суспільства, підпорядкування особистих інтересів громадянським, служіння Батьківщині; виконання правил і обов'язків, встановлених законами держави [2, с. 27]; 2) відображає соціально-активну частину суспільства, що на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, використовуючи усі незаборонені чинним законодавством форми, методи і способи, будучи при цьому відмежованою від органів влади [3, с. 56]; 3) відображає організовану сукупність людей, що за певних обставин так або інакше згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів та які на добровільних засадах беруть участь у суспільно-політичному житті країни, визначають основні напрямки його розвитку, користується великим впливом та повагою [4, с. 632]. У науковій літературі зустрічається підхід до використання термінів «громадськість» та «інститути громадянського суспільства» як синонімів [5; 6, с. 484]. Доцільно зазначити, що для цілей встановлення засад здійснення взаємодії з органами публічної влади, громадськість має виражатися у конкретному суб'єкті, а не абстрактній категорії. Тобто, громадськість – це громадяни, громадські об'єднання, інші встановлені законодавством спільності громадян (наприклад, громадські ради при органах державної виконавчої влади), які наділені правомочністю у визначених формах впливати на діяльність органів публічної влади.

На конституційному рівні встановлено засади можливої участі громадян у вирішенні питань державного та муніципального значення, наприклад, через: гарантії права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34), 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 (ст. 36); гарантії участі в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38); можливість направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів і ряд інших прав і свобод, які забезпечується сукупністю відповідних заходів [7].

Вказані положення відображають наявні міжнародні стандарти в обраній сфері (Міжнародному пакті про громадянські і політичні права [8]; Європейській соціальній хартії [9], Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступі до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [10]; Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [11] тощо), але їх практичне втілення пов'язано з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 році. Цей міжнародний документ активував процес інтенсифікації дієвості громадськості в Україні [12].

У результаті, питання залучення громадськості до управлінської сфери відобразилось в «Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки» [13], «Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» [14], «Порядку проведення опитування щодо ініціатив, спрямованих на вирішення питань державного

управління у різних сферах суспільного життя, на Єдиному державному веб-порталі електронних послуг» [15].

Досліджуючи форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю теоретично можливо виокремити два аспекти: правовий (пов'язаний зі створенням юридичних актів та створенням юридичних наслідків) та організаційний (пов'язаний з фактичною діяльністю, встановленням зв'язків між суб'єктами). До правових форм взаємодії, віднесемо, наприклад, можливість подання звернень громадян; здійснення громадської експертизи нормативно-правових актів; функціонування громадських рад при органах державної виконавчої влади. До організаційних форм взаємодії – проведення консультацій з громадськістю (в тому числі, електронний плебісцит, що є проявом консультації шляхом застосування інформаційно-комунікаційних технологій та електронних засобів, але результати якого матимуть рекомендаційний характер для органів державної влади [14]); проведення спільних конференцій, круглих столів, семінарів, конференцій з громадськістю.

Зазначимо, що громадський контроль за діяльністю не є формою співпраці в прямому її значенні. Це пов'язано з тим, що громадський контроль спрямовано на своєчасне виявлення та ліквідацію факторів, що заважають ефективному здійсненню забезпечення прав і свобод людини і громадянина, унеможливлення забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності. Проте, він може здійснюватись під час застосування визначеної форми взаємодії громадськості та органів публічної влади. Таким чином, контрольна складова відображає мету взаємодії, але не її правові та організаційні характеристики.

Окремим аспектом взаємодії громадськості з органами публічної влади є забезпечення такої співпраці належним нормативним, інституційним та організаційним підґрунтям. При цьому, в своїй сукупності діяльність, спрямована на створення умов участі громадськості в вирішенні питань державного та муніципального значення має слідувати відповідним загальним принципам, а саме:

1) принципові самоврядності громадських організацій, що виражатиметься у тому, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування повинні поважати право громадян на самоорганізацію, утворення та участь у діяльності інститутів громадянського суспільства;

2) принципові рівності можливостей, що означає те, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування мають створювати рівні можливості для реалізації громадянських прав незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак;

3) принципу участі та інклюзивності, що опосередковує потребу врахування при прийнятті рішень, інтересів та потреб громадян, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства, зокрема шляхом проведення публічних консультацій;

4) принцип партнерства, що вказує на статус сторін взаємодії як рівних партнерів;

5) принцип прозорості та підзвітності, який означає, що інформація про діяльність органів публічної влади є відкритою для громадськості та оприлюднюється на офіційних веб-сайтах цих органів;

6) принцип взаємної відповідальності усіх суб'єктів реалізації тощо [16].

Залежно від органу публічної влади та сфери суспільних відносин, можуть виокремлюватись спеціальні принципи взаємодії органів публічної влади та громадськості. Наприклад, в межах об'єктивізації адміністративних процедур, взаємодія громадськості з адміністративним органом засновується, крім іншого, на гарантовані права особи в участі у адміністративному провадженні. Йдеться про те, що особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визна-

чений законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. Натомість, адміністративний орган зобов'язаний здійснювати інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративного провадження, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків [17].

Аналогічно принцип забезпечення участі у прийнятті рішень має бути дотриманий під час розгляду звернень громадян. Так, наприклад, статтею 18 Закону України «Про звернення громадян» передбачено, що громадяни мають право: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію,

оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень [18].

Таким чином, можливо констатувати позитивність в оновленні умов забезпечення залучення громадськості до вирішення питань державного та муніципального значення. Однак, впровадження в Україні правового режиму воєнного стану не дозволяє скористуватися рядом можливостей, що встановлені для громадян та громадських організацій як звичайному порядку, так і, тим більше, через електронні засоби зв'язку. Тривалість особливого періоду не є константою, тому необхідним є напрацювання відмінних способів взаємодії органів публічної влади з громадськістю, які відповідатимуть соціально-економічним умовам, що склалися на території України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антонов К. В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативного-розшукового законодавства. *Вісник Академії митної служби України. Серія : «Право»*. 2010. № 1(4). Ст. 152–157.
2. Політичний енциклопедичний словник: навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. К. : Генеза, 1997. 278 с.
3. Ковбасюк Ю.В., Федоренко В.Л. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія. Київ: Ліра-К. 2016. 524 с.
4. Московець В.І. Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративноправовій теорії. *Форум права*. 2011. № 2. С. 630–634.
5. Магновський І.І. Громадськість як одна із ключових складових здійснення публічної влади в Україні: теоретико-правовий аспект. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. 29. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 144–151. DOI <https://doi.org/10.32837/npuola.v28i29.727>
6. Безродна В.І. Особливості становлення громадянського суспільства в Україні у контексті модернізації. *Держава і право*. Вип. 17. 2002. С. 484.
7. Конституція України: Закон України від 02.10.1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.01.2023).
8. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Міжнародний документ від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042 (дата звернення: 20.01.2023).
9. Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 51. Ст. 2096.
10. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступі до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Міжнародний документ від 25.06.1998 р. *Офіційний вісник України* 2010. № 33. Ст. 12.
11. Про участь громадян у місцевому публічному житті: Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи від 06.12.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739 (дата звернення: 20.01.2023).
12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 20.01.2023).
13. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (дата звернення: 20.01.2023).
14. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.01.2023).
15. Про затвердження Порядку проведення опитування щодо ініціатив, спрямованих на вирішення питань державного управління у різних сферах суспільного життя, на Єдиному державному вебпорталі електронних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 7.02.2022р. № 90. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.01.2023).
16. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення: 20.01.2023).
17. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. набрання чинності 15.12.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 20.01.2023).
18. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96–ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96%D0%B2%D1%80> (дата звернення 19.01.2023).