

**Максим Гирик,**  
старший інспектор УКЗ ГУМВС України  
в Київській області, здобувач кафедри  
державного управління і менеджменту НАДУ

## **Механізми участі громадськості в державному управлінні: правові аспекти**

Стаття присвячена вивченню правового механізму участі громадськості в державному управлінні. Визначено його сутність, зміст та внутрішню структуру. Обґрунтовується авторське визначення категорії "нормативно-правовий механізм участі громадськості в державному управлінні" та характеризуються основні ланки цього механізму. Аналізуються шляхи і перспективи оптимізації нормативно-правового механізму участі громадськості в державному управлінні в сучасних умовах.

*Ключові слова:* громадянин, громадськість, нормативно-правовий механізм участі громадськості у державному управлінні, Конституція України.

The article is dedicated to revealing legal mechanisms of public participation in state management. Its essence and internal structuring have been defined. The author's definition of category "legal mechanism of public participation in state management" has been grounded and the basic links of this mechanism, formed in the certain system have been characterized. The ways and prospects of optimizing legal mechanism of public participation in state management at present have been analyzed

*Key words:* citizen, citizen, public, legal mechanism for public participation in state management, the Constitution of Ukraine.

*Постановка проблеми.* Участь громадян в управлінні державними справами, яка включає й їх участь у державному управлінні, є конституційним правом громадян, установленим і гарантованим ст. 38 Основного Закону. Механізми ж реалізації цього права унормовуються чинним законодавством України. При цьому в Україні, як і в більшості країн Європи, громадяни часто реалізують право на участь в управлінні державними

справами колективно - через інститути громадянського суспільства, шляхом участі в громадських радах при органах державної влади тощо.

Водночас нині доводиться констатувати застарілість і вкрай низьку ефективність багатьох механізмів участі громадян і громадськості загалом у державному управлінні. Окремі з них привнесені в державне управління незалежної України ще з радянських часів і лише фрагментарно модернізовані. Зазначене зумовлює пошук нових механізмів участі громадян у державному управлінні та необхідність оптимізації існуючих. Пошук ефективних управлінських рішень з цієї проблематики потребує належного теоретико-методологічного забезпечення.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Дослідження проблем, пов'язаних із функціонуванням механізмів участі громадян і громадськості в державному управлінні нині знаходять своє відображення в роботах Н.Т.Гончарук, А.В.Грамчук, В.П.Горбатенка, І.О.Кресіної, В.С.Куйбіди, В.О.Скворця, О.В.Скрипнюка, О.Г.Чувардинського та ін. Утім, питання щодо нормативно-правових аспектів відповідних механізмів донині продовжують зберігати свою актуальність у науці державного управління.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* На сьогодні у філософії, правознавстві, політології, соціології, державному управлінні та багатьох інших суспільних науках, предметом яких є соціальні процеси, усталилися тенденції щодо пріоритетності досліджень проблем впливу громадянського суспільства, громадськості, окремих індивідів на державу, її механізми, а також на державне управління. Зберігає свою актуальність і парадигма щодо легітимних шляхів і способів взаємодії громадянського суспільства та правової держави і призначення в цих процесах людини і громадянина. Але більшість із здійснених на сьогодні досліджень, присвячених проблемам взаємодії відповідних суб'єктів управлінських відносин, залишають поза увагою нормативно-правові аспекти механізмів участі громадськості в управлінні державними

справами. Між тим саме нормативно-правові механізми та їх ефективність встановлюють та визначають найоптимальніші управлінські моделі консолідації та взаємодії громадськості з Українською державою в особі органів державного управління.

*Мета статті* полягає у визначенні сутності та змісту категорії "нормативно-правовий механізм участі громадськості в державному управлінні", її ключових ознак, а також у виявленні основних шляхів і напрямів удосконалення цього механізму на сучасному етапі національного державотворення.

*Вклад основного матеріалу.* Багатоманітність громадянського суспільства в поєднанні з його органічним розвитком є невід'ємним чинником розбудови демократичної, правової держави. Разом з тим очевидним є те, що відповідний вплив на державотворчі процеси справляє не все громадянське суспільство загалом, а лише його найбільш соціально активне ядро. Для його позначення в ХХ-ХХІ ст. утвердився термін "громадськість", яку В.П.Горбатенко характеризує як "соціально активну частину суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни". При цьому, на думку вченого, для громадськості характерні: потреба у спілкуванні; орієнтація на колективну діяльність; пріоритет громадських інтересів перед індивідуальними; активне вираження своєї суспільної позиції тощо [1].

Очевидно, що названі сутнісні ознаки громадськості як суб'єкта правовідносин і управлінських відносин не є вичерпними. По-перше, за своєю сутністю громадськість є соціально активним ядром громадянського суспільства, визначальним суб'єктом національного державо- та правотворення. Власне, саме громадськість є формуючим чинником для механізмів державного управління й одночасно кінцевим споживачем результатів дії відповідних механізмів.

По-друге, за своїм суб'єктним складом громадськість представлена громадянами, які реалізують встановлене частиною першою ст. 38 Конституції України право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих

референдумах, вільно обирати до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тобто суб'єкту основу громадськості складають, передусім, учасники виборчого процесу та референдумів. У період між виборами громадяни беруть участь в управлінні державними справами не лише індивідуально (через звернення до органів державної влади і органів місцевого самоврядування тощо), а й колективно, насамперед через інститути громадянського суспільства - громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства.

По-третє, за формою своєї діяльності громадськість забезпечує 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 та ін. Реалізація цих прав має своїм наслідком взаємодію громадянського суспільства та держави, зокрема, й у формі участі громадськості в державному управлінні. При цьому відповідна "взаємодія" та "участь" забезпечуються не спонтанно, а через певні механізми - механізми участі громадськості в управлінні державними справами.

У науці державного управління сформувалися різні теоретико-методологічні підходи до детермінації категорії "механізм". Відзначимо, що для механізму участі громадськості в державному управлінні характерним, як на нашу думку, є органічне поєднання елементів інших механізмів нормативно-правового та державно-управлінського, або ж організаційного механізмів. Тобто механізми участі громадськості в державному управлінні - це система нормативно-правових та державно-управлінських засобів, які створюють легітимні умови для реальної участі соціально активних громадян в управлінні

державними справами, зокрема через їх залучення до державного управління. У свою чергу, названі механізми мають дихотомічний зв'язок між собою.

Так, нормативно-правові механізми участі громадськості в державному управлінні є сукупністю нормативно-правових актів, які закріплюють право громадян на участь в управлінні державними справами, включно з участю в державному управлінні та визначають процедурно-процесуальні механізми впливу громадськості на державне управління тощо. Натомість, державно-управлінські механізми є системою суб'єктів, уповноважених забезпечувати участь громадськості в державному управлінні та акцептувати такий вплив, забезпечувати зворотний зв'язок між суб'єктами державного управління та громадськістю, доводячи до відома останньої результати втілення її пропозицій, рішень тощо. При цьому первинним слід вважати саме нормативно-правову складову механізму участі громадськості в державному управлінні, оскільки у сучасній правовій державі, на відміну від управлінської практики минулого чи позаминулого століття, відповідна участь громадськості повинна мати легітимний характер.

Участь громадськості в управлінні державними справами, у тому числі і в державному управлінні, на сьогодні визначена низкою нормативно-правових актів, які перебувають між собою в усталених юридичних зв'язках ієрархічного характеру. Тобто нормативно-правове забезпечення механізму участі громадськості в державному управлінні включає Конституцію та закони України, укази Президента України і постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, інші взаємопов'язані доктринально-правовими, предметними, функціональними й іншими юридичними зв'язками нормативно-правові акти, які закріплюють право громадян на участь в управлінні державними справами, включно з участю в державному управлінні; встановлюють правовий статус інститутів громадянського суспільства, зокрема в частині їх правосуб'єктності щодо участі в

державному управлінні; визначають процедурно-процесуальні механізми взаємодії громадянського суспільства та правової держави і впливу громадськості на державне управління тощо і тим самим створюють правове підґрунття для існування та дієвості державно-управлінських, організаційних механізмів забезпечення участі громадськості в державному управлінні.

Ураховуючи ієрархічний характер системи чинного законодавства, пріоритет у нормативно-правовому механізмі участі громадськості в державному управлінні належить, передусім, Конституції України. Зокрема, визначення конституційних засад відповідного механізму здійснюється в ст. 1, 3, 5-8, 11, 15, 21-28, 29, 32-36, 38, 40, 55, 57, 59, 64, 68, 69, 71, 72 та ін. [2].

Положення Основного Закону щодо участі громадськості в управлінні державними справами і державному управлінні зокрема отримують свій логічний розвиток і продовження в законах України. Саме закони України визначають основні моделі участі громадськості в державному управлінні та встановлюють статус відповідних суб'єктів. Так, законодавча ланка нормативно-правового механізму участі громадськості в державному управлінні на сьогодні представлена законами України "Про звернення громадян", "Про об'єднання громадян", "Про політичні партії в Україні", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про благодійництво та благодійні організації", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про свободу совісті та релігійні організації", "Про молодіжні та дитячі громадські організації", "Про інформацію", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації", "Про телебачення та радіомовлення", "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про соціальні послуги", "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", "Про Кабінет Міністрів України", "Про виконання

рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" та ін.

Варто відзначити й те, що до законодавчої ланки механізму участі громадськості в державному управлінні слід відносити й міжнародні договори, згода на обов'язковість яких згідно з частиною першою ст. 9 Конституції України надається Верховною Радою України, після чого вони стають частиною національного законодавства [2].

Зокрема, йдеться про такі важливі міжнародні договори України, як Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська соціальна хартія, Конвенція "Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля" тощо. Крім міжнародних договорів варто відмітити і таку важливу складову досліджуваного нормативно-правового механізму, як рішення Європейського суду з прав людини. До прикладу, рішення цієї поважної міжнародної інституції у справі "Корецький та інші проти України" (щодо відмови у реєстрації об'єднання громадян).

На підзаконному рівні важливою ланкою нормативно-правового механізму участі громадськості в державному управлінні є правові акти глави держави, які видаються ним на основі та на виконання Конституції і законів України, і які згідно із частиною третьою ст. 106 Основного Закону є обов'язковими до виконання на території України [2].

До прикладу, слід згадати укази Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" від 1 серпня 2002 р. № 683; "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 31 липня 2004 р. № 854; "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 15 вересня 2005 р. № 1276 та інші.

Вагоме місце в досліджуваному нормативно-правовому механізмі відіграють і правові акти уряду - постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Це, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження положення про порядок легалізації об'єднань громадян" від 26 лютого 1993 р. № 140; "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" від 4 січня 2002 р. № 3; "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади" від 29 серпня 2002 р. № 1302; "Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" від 24 лютого 2003 р. № 208; "Про проведення Всеукраїнського конкурсу "Призна адміністрація" від 18 липня 2007 р. № 933; "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" від 5 листопада 2008 р. № 976; "Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 26 листопада 2009 р. № 1302; "Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики" від 6 січня 2010 р. № 10; а також розпорядження Кабінету Міністрів України "Про залучення представників молодіжних громадських організацій до роботи на громадських засадах в центральних органах виконавчої влади" від 14 лютого 2002 р. № 48-р; "Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації" від 18 жовтня 2004 р. № 759-р; "Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг" від 13 квітня 2007 р. № 178-р; "Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства" від 21 листопада 2007 р. № 1035-р; "Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про основні засади державної комунікативної політики" від 13 січня 2010 р. № 85-р тощо.



Наведена вище ієрархічна система нормативно-правових актів має динамічний характер і тяжіє до свого постійного удосконалення. По-перше, ця система розширюється за рахунок нових джерел права, зокрема рішень Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції. До прикладу, постанова окружного адміністративного суду міста Севастополя за позовом Севастопольської міської громадської організації "Радуга" (щодо відмови у видачі ліцензії на надання соціальних послуг). По-друге, відбувається удосконалення системи чинного законодавства про участь громадськості в державному управлінні.

З огляду на зазначене варто згадати деякі наріжні напрями оптимізації нормативно-правового забезпечення участі громадськості в державному управлінні. Так, слід відмітити проект Адміністративно-процедурного кодексу України (далі - Кодексу), робота над яким триває в нашій державі понад 12 років. Його положення передбачають регулювання: процедури розгляду заяв фізичних та юридичних осіб; порядку прийняття органами влади рішень за власною ініціативою; процедури адміністративного (позасудового) оскарження рішень, дій та бездіяльності органів влади, та їх посадових і службових осіб.

Проект Кодексу також передбачає встановлення низки принципів вимог до адміністративної процедури, зокрема щодо забезпечення: права особи бути вислуханою перед прийняттям рішення; права особи на доступ до матеріалів справи; обов'язку органу влади мотивувати прийняте рішення; обов'язку органу влади повідомляти строки та порядок оскарження прийнятого рішення тощо.

31 березня 2009 р. проект Кодексу розглянуто Верховною Радою України в першому читанні та прийнято Постанову № 1203VI, відповідно до якої проект Кодексу направлено до Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування для підготовки на повторне перше читання. Тобто на сьогодні проект Кодексу вважається відкликаним. Натомість зазначений Кодекс

потенційно спроможний об'єктивізувати в собі всі механізми участі громадськості в управлінні державними справами загалом, і необхідність його прийняття в умовах сучасного державотворення є очевидною.

Важливим для оптимізації механізмів участі громадськості в державному управлінні вбачається проект Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення" (щодо внесення змін до законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації"), розроблений Мін'юстом і прийнятий Верховною Радою України 23 жовтня 2009 р. у першому читанні. При розробці цього законопроекту враховувалися положення міжнародних та регіональних стандартів щодо свободи мирних зібрань, зокрема Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Керівних принципів зі свободи мирних зібрань, підготовлених Радою експертів із питань свободи мирних зібрань Бюро по демократичних інститутах і правах людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Очевидно, що він зберігає свою актуальність і для громадськості, і для органів державного управління й нині та потребує належної уваги парламентарів для підготовки його до голосування в другому читанні.

З останніх нормопроєктних ініціатив щодо удосконалення механізму участі громадськості в управлінні державними справами і, зокрема, участі в державному управлінні, слід згадати проект постанови Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", розроблений у квітні-травні 2010 р. та розміщений на офіційному сайті Мін'юсту для громадського обговорення [2].

Він має замінити постанову Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. № 1302 "Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації

державної політики", положення якої, зокрема в частині формування громадських рад при органах виконавчої влади, не знайшли підтримки у більшості громадськості, оскільки вони фактично унеможливають формування зазначених рад.

Метою проекту згаданої постанови Кабінету Міністрів України є визначення основних вимог до організації та проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і впровадження демократичного порядку формування громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади. Відповідні вимоги сформульовані в "Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики" та "Загального положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації". Видається, що їх затвердження постановою Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" стане важливим, хоча й не вичерпним кроком щодо оптимізації наявних механізмів впливу громадськості на державне управління.

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що нормативно-правовий механізм участі громадськості в державному управлінні є системою заходів, визначених Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, іншими взаємопов'язаними між собою доктринально-правовими, предметними, функціональними й іншими юридичними зв'язками нормативно-правових актів, якими закріплюється право громадян на участь в управлінні державними справами, включно з участю в державному управлінні; встановлюється правовий статус інститутів громадянського суспільства, зокрема в частині їх правосуб'єктності щодо участі в державному управлінні; визначається процедурно-процесуальні механізми взаємодії

громадянського суспільства та правової держави і впливу громадськості на державне управління тощо і тим самим створюють правове підґрунття для існування та дієвості державно-управлінських, організаційних механізмів забезпечення участі громадськості в державному управлінні.

*Перспективи подальших наукових розвідок* полягають у детальному аналізі нормативно-правового механізму участі громадськості в управлінні державними справами, його основних структурних елементів, а також характеру юридичних зв'язків між ними, що дасть змогу виявити основні шляхи і напрями оптимізації механізмів участі громадськості в державному управлінні на сучасному етапі національного державного будівництва та сприятимуть реформуванню його державно-управлінської основи.

#### ***Список використаних джерел***

1. Горбатенко В. П. Громадськість / В. П. Горбатенко // Юрид. енцикл. : у 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) та ін.]. К. : Укр. енцикл., 2001. - Т. 3. - С. 640.
2. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. № 30. - Ст. 141.
3. Проект постанови Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики". - Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/30256>